

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารงานของกองการศึกษา เทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษานแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การบริหารจัดการการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. บริบทเทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 6.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

#### ความหมายของการบริหาร

อรุณ รัชธรรม (2547 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อให้เกิดความสำเร็จร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัดและประสิทธิภาพ ความสำเร็จนั้นจะต้องเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ ต่างๆ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวว่า การบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา การบริหารการบริการ มีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

1. ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและ/หรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

2. มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating)

3. มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น

ส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่อง การนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลด ขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย (Policy) แผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ (Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการ เน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก และการให้บริการแก่ประชาชน

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (2549 : 2-3) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น ซึ่งนักบริหารมีหน้าที่สำคัญ ในการวางแผน จัดองค์กรอำนวยความสะดวกและควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ ให้เกิด ประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หน้าที่ของนักบริหารมีอยู่ 5 ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การแต่งตั้งบุคลากร (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) และการควบคุม (Controlling)

ศาสตราจารย์ สุชาติรังษี (2550 : 25-26) กล่าวว่า ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทย และชาว ต่างประเทศหลายท่าน ได้รวบรวมความหมายเกี่ยวกับการบริหารว่า คำว่า การบริหารงาน ใน ภาษาอังกฤษ มีคำใช้อยู่สองคำ คือ คำว่า Administration และ Management ความแตกต่าง ของคำสองคำนี้อยู่ที่ว่า Administration มักจะเน้นในเรื่องนโยบาย ในขณะที่คำว่า Management นั้นเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ หรือระดับปฏิบัติการ แต่หากพิจารณา ในด้านความนิยมในการนำคำ มาใช้แล้ว จะพบว่า คำว่า Administration นิยมนำไปใช้ใน ทางการบริหารราชการและคำว่า Management นิยมใช้ในทางการบริหารธุรกิจ แต่อย่างไรก็ ตามคำสองคำนี้อาจใช้แทนกันได้และหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2551 : 13) ได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ที่มีผู้กระทำตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันทำเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยใช้กระบวนการทำอย่างมีระเบียบ ทฤษฎี และเทคนิค ต่างๆที่เหมาะสม

วิโรจน์ สารรัตน์ (2555 : 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการ ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหน้าที่ในการบริหาร ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม องค์กร (Controlling)

ศิริ ถิอาสนา (2557 : 8) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นกิจกรรมของกลุ่ม ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันจัดการทรัพยากร ที่เหมาะสมเพื่อได้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ใช้ ทักษะและศิลปะจัดการกระบวนการบริหารหรือหน้าที่การบริหาร ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดคณะทำงาน (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงาน หมายถึง การทำงานอย่างใด อย่างหนึ่งที่มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อความสำเร็จร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัดและ ประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด สามารถตอบสนองต่อความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศชาติ โดยมีองค์ประกอบ 4 ประการคือ กลุ่มบุคคล ทุน ทรัพยากร และกระบวนการทำงาน ซึ่งรวมถึง การบริหารราชการ และการบริหารธุรกิจด้วย โดยผ่านหน้าที่หลัก คือ การวางแผน การจัดองค์กร การเป็นผู้นำและ การควบคุม ให้การทำงานบรรลุจุดประสงค์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

### ทฤษฎีการบริหารที่คนดั้งเดิม

จากกระแสการเรียกร้องให้มีการพัฒนาศาสตร์ทางด้านบริหารอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ที่มีความสนใจ เริ่มศึกษาและให้ข้อเสนอแนะทางทฤษฎีทางการบริหารไว้ต่าง ๆ มากมาย

(วิโรจน์ สารรัตน์. 2555 : 14-17) ดังนี้

### 1. ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์

ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เกิดขึ้นในช่วงที่โรงงานอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งวิธีการจัดการแบบเดิมไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่างได้ โดยเฉพาะ ปัญหาการทำงานไม่เต็มศักยภาพของคนงาน มีนักทฤษฎีที่สำคัญ คือ

เฟรดริก ดับบลิว เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor. อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์. 2555 : 14 ) เทย์เลอร์ ถือว่าเป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาได้สรุปแนวคิดที่สำคัญในการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เรียกว่า หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้ กำหนดถึงภารกิจของฝ่ายจัดการนั้นมีอยู่ 4 ประการ

1. พัฒนาหลักการแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นมาใช้เป็นมาตรฐานในการทำงาน แทนการทำงานแบบความเคยชินที่ไม่มีระบบงาน การวางมาตรฐาน (Standardization) ในการทำงานเป็นสิ่งที่สำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการทำงานทุกอย่างต้องเข้าสู่ระบบมาตรฐานไม่ว่าจะเป็นวิธีการทำงาน ปริมาณงานที่ทำ เวลาการทำงาน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันหมด เน้นเรื่อง “วิธีการทำงานที่ดีที่สุด” หรือ “One Best Way” หรือ “One Best Method”

2. ต้องมีการคัดเลือกคนตามหลักวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานผลประโยชน์ที่ ดีที่สุดที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายคนงานจะได้รับขึ้นอยู่กับการทำงานของคนงาน เพราะฉะนั้นคนงานทุกคนต้องทำงานให้มีผลผลิตสูงสุดเท่าที่จะทำได้ หลักการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์จำเป็นต้องพิจารณาทั้งด้านความรู้ ความสามารถและความกระตือรือร้นในการทำงานเป็นสำคัญดังนั้นการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานต้องไม่มองเฉพาะจุดของการคัดเลือกเท่านั้น ต้องมองไปถึงอนาคตด้วย ต้องอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ทักษะ ความรู้ความสามารถความชำนาญงานที่บุคคลแสดงออกมาในขณะที่ทำการทดสอบงาน หรือบุคลิกลักษณะไหวพริบ ความเฉลียวฉลาด ความกระตือรือร้นในการทำงานที่สามารถสังเกตได้จากการสัมภาษณ์

3. ต้องพัฒนาบุคคลแต่ละคนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้ทุกคนทำงานได้อย่างถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์ เมื่อรับบุคคลเข้าทำงานแล้วต้องมีการฝึกอบรมสอนงานให้แต่ละคนทำงานอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการในการที่องค์กรกำหนดไว้ด้วย เพื่อเป็นการเตรียมตัวให้ผู้ที่ทำงานสามารถทำงานที่องค์กรกำหนดไว้ได้อย่างดีและมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ในอนาคตด้วย แนวความคิดของ Taylor เกิดจากความเชื่อที่ว่า หัวหน้างานแต่ละคนเป็นผู้นำที่มีความชำนาญทางการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หัวหน้างานคนหนึ่งจึงไม่สามารถกำกับควบคุมการทำงานทุกอย่าง จึงได้เสนอให้จำกัดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้างานแต่ละคนให้ทำงานที่เขามีความชำนาญเพียงอย่างเดียว

4. สร้างความร่วมมือในการทำงานอย่างฉันทมิตรให้เกิดขึ้นในองค์กร โดยต่างฝ่ายต่างต้องเห็นใจซึ่งกันและกัน คือ ฝ่ายบริหารต้องมีความเห็นใจคนงาน โดยมอบหมายงานให้แก่คนงานในปริมาณและมาตรฐานของงานที่จะให้คนงานทำในแต่ละวัน ควรจะมีปริมาณที่เหมาะสม ไม่หนักเกินไป ฝ่ายบริหารต้องให้รางวัลพิเศษแก่คนงานที่ทำงานดีเด่นและสอดคล้องกับหลักวิทยาศาสตร์ด้วย ฝ่ายจัดการต้องคอยเอาใจใส่สอนคนงานให้ทำงานในแต่ละขั้นตอนของงานอย่างถูกวิธี โดยจัดให้มีหัวหน้างานคอยสอนงานดูแล แนะนำคนงานให้ทำงานอย่างถูกต้อง ประการสุดท้าย คือ ฝ่ายจัดการต้องเปิดโอกาสให้คนงานได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่ทำและนำไปพิจารณาวิเคราะห์ทดลองตามหลักของวิทยาศาสตร์

สรุปแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ มีเหตุมีผล มีการปฏิรูปการจัดการขนาดใหญ่ การบริหารในยุคนี้เปลี่ยนจากการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จของผู้มีอำนาจไปสู่การใช้ศาสตร์แห่งการบริหาร อาจเพื่อมุ่งเน้นวิธีการจัดการงานที่ดีมีระบบ โดยศึกษาจากเหตุและผล แล้วสรุปกำหนดกฎเกณฑ์นำมาใช้ในการทำงาน โดยยึดผลผลิตเป็นสำคัญ

## 2. ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร

ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร มีผู้ที่ศึกษาและมองการบริหารทั้งระบบ แล้วนำมาพัฒนาใช้งาน มีนักทฤษฎีที่สำคัญ คือ

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol. อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์. 2555 : 15) เห็นว่าหลักการบริหารจัดการนั้นสามารถนำไปใช้ได้เป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็งานบริหารจัดการของ

เอกชนหรือของรัฐ โดยมีหน้าที่หลักของฝ่ายการจัดการคือ POCCC ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) และเขาได้พัฒนาหลักการบริหารขึ้น 14 หลักการ (Fayol's 14 principles of management) เป็นหลักการที่เขาเชื่อว่า หากมีการฝึกรอบมดีพอ ก็จะทำให้ได้ผู้บริหารที่ดีที่สุด รายละเอียดดังนี้

1. หลักการการแบ่งงานกันทำ (Division of Work)
2. หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibilities)
3. หลักการเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline)
4. หลักการความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)
5. หลักการความเป็นเอกภาพในแนวทาง (Unity of Direction)
6. หลักการผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual to General Interest)
7. หลักการผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)
8. หลักการการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)
9. หลักการการจตุสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain)
10. หลักการลำดับชั้นในการบังคับบัญชา (Order)
11. หลักการความเสมอภาค (Equity) เป็นมิตรและยุติธรรมต่อผู้ปฏิบัติ
12. หลักการความมั่นคงในการจ้างงาน (Stability of Tenure)
13. หลักการความคิดริเริ่ม (Initiative)
14. หลักการความสามัคคี (Esprit de Corps)

### 3. ทฤษฎีการบริหารแบบราชการ

แม็ค เวเบอร์ (Max Weber. อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ. 2555 : 17) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้คิดองค์การระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีรูปแบบเฉพาะอย่างหนึ่งของสังคมโดยมุ่งหวังให้ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีระบบที่มีลักษณะของการแบ่ง

งาน มีตำแหน่งอำนาจบังคับบัญชา อาศัยความมีเหตุ มีผล การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล การใช้หลัก  
 ความรู้ความสามารถในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตาม  
 วัตถุประสงค์การใดนำหลักการนี้ไปใช้ในการบริหารจะประสบความสำเร็จแน่นอน มี  
 นักวิชาการหลายคนเห็นว่า แนวคิดของเขาสามารถจะนำไปใช้กับการบริหารองค์การได้ดี จาก  
 หลักการสำคัญ 7 ประการดังนี้

1. มีกฎและระเบียบที่แน่นอนเป็นทางการ (Rules and Regulations)
2. หลักความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonality)
3. มีการแบ่งงาน และกำหนดงานที่ชัดเจน (Division of Labor)
4. หลักการมีโครงสร้างสายบังคับบัญชา (Hierarchy Structure)
5. หลักความเป็นอาชีพที่มั่นคง (Lie long career)
6. หลักการมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (Authority) โดยมีกฎระเบียบ

ข้อบ่งชี้รับ

7. หลักความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อ

บรรลุจุดหมาย

### ทฤษฎีการบริหารทัศนะเชิงพฤติกรรม

ปราณี กองทิพย์ และ มังกร ปุ่มกิ่ง (2542 : 21-34) กล่าวว่า ยุคนี้เริ่มปรากฏ  
 ประมาณปี ค.ศ.1930 ซึ่งเป็นช่วงสมัยของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นักจิตวิทยาและนักสังคมวิทยา  
 ได้ทำการวิพากษ์จุดอ่อนของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตและปรับปรุง  
 ประสิทธิภาพของการทำงาน โดยไม่คำนึงถึงบุคคลที่ปฏิบัติงาน การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ปี  
 บังคับให้คนทำงานอย่างไม่เต็มใจและไม่สนใจ เปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ทำงานตามกำหนดและ  
 ลักษณะงานที่ผู้บริหารวางไว้ แนวความคิดของนักบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์เห็นว่า การบริหาร  
 แบบวิทยาศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร แต่ไม่ใช่หัวใจของการบริหารทั้งหมด ความสำคัญ  
 ของการทำงานขึ้นอยู่กับคนที่ปฏิบัติงานด้วย การจัดการตามแนวความคิดนี้ มุ่งเน้นว่า คนเป็น  
 ปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดต่อผลผลิต คือสามารถสร้างผลผลิตให้สูงหรือต่ำได้ ซึ่งลักษณะวิธีการ  
 จัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ มีดังนี้ การให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมของมนุษย์ มากกว่าวิธีการ  
 จัดการ การใช้วิธีการจูงใจแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เช่น

ลักษณะการทำงานแบบกลุ่ม ลักษณะผู้นำ สภาพการทำงาน หรืออื่น ๆ และการเสริมสร้างพนักงานให้เกิดขวัญและกำลังใจ โดยการกระตุ้นให้พนักงานเกิดความร่วมมือมากที่สุด จึงจะสามารถเร่งประสิทธิภาพส่วนรวมให้สูงขึ้น

ดักลาส แมคเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor. 1960 : 44 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์. 2555 : 18-21) เป็นศาสตราจารย์ ทางการบริหารที่มีชื่อเสียง ได้สร้างทฤษฎีอาจจะเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎีการมองต่างมุม มีสมมติฐานเกี่ยวกับทัศนะของผู้บริหารที่มีต่อคนงาน โดยทัศนะแบบใดแบบหนึ่งจะส่งผลต่อพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารแบบใดแบบหนึ่งด้วย ดักลาส แมคเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor) ได้สร้างทฤษฎีดังนี้

ทฤษฎี X (Theory X) เป็นปรัชญาการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม โดยสมมติฐาน

1. คนงานโดยทั่วไปไม่ชอบงาน และพยายามหลีกเลี่ยงเท่าที่เป็นไปได้
2. เนื่องจากคนเราไม่ชอบทำงาน ดังนั้น คนงานจะต้องถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด มิฉะนั้นงานจะไม่เสร็จ
3. คนงานหาช่องที่จะเลี่ยงความรับผิดชอบเท่าที่เป็นไปได้ และพยายามทำงานตามที่ได้รับคำสั่งอย่างเป็นทางการ
4. คนงานไม่กระตือรือร้นที่จะทำงานแต่อยากมีความมั่นคงในชีวิต ความทะเยอทะยานมีน้อย

ทฤษฎี Y (Theory Y) เป็นปรัชญาการบริหารจัดการ โดยมองว่าพนักงานมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มในการแก้ปัญหาในการทำงานและไม่มีความเบื่อหน่ายในการทำงาน

1. คนงานมองการทำงานเป็นเรื่องปกติเหมือนกับการพักผ่อน การละเล่น หรือการแสดง
  2. คนงานตัดสินใจทำงานเอง ควบคุมดูแลงานโดยการสั่งการและควบคุมตนเอง ถ้าหากมีความผูกพันกับเป้าหมายขององค์การ
  3. คนงานเรียนรู้ที่จะยอมรับและแสวงหาความรับผิดชอบ
  4. คนงานสามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้เองโดยไม่จำเป็นต้องถึงมือผู้บริหาร
- แมคเกรเกอร์ ได้เรียกร้องให้ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงมุมมองมนุษย์จากมุมมองตามทฤษฎี X ไปเป็นมุมมองตามทฤษฎี Y



ฮูโก มันสเตอร์เบิร์ก (Hugo Munsterberg, 1863-1916. อ้างถึงในวิโรจน์ สารรัตน์. 2555 : 19) ผู้ริเริ่มวิธีการเกี่ยวกับจิตวิทยาอุตสาหกรรมหรือโรงงาน หรือการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับบุคคล หรือแต่ละบุคคลที่ทำงาน เพื่อการปรับปรุงการเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุด หนังสือของเขาที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1913 ชื่อ Psychology and Industrial Efficiency เกี่ยวกับจิตวิทยาและประสิทธิภาพในโรงงาน เขาให้เหตุผลว่า ในการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งจะพิสูจน์ให้เห็นโครงสร้างโดยทั่วไปและอธิบายความแตกต่างระหว่างบุคคลแต่ละคน เขาแนะนำว่าการใช้จิตวิทยาในการทดสอบที่จะปรับปรุงการคัดเลือกลูกจ้าง คุณค่าของการเรียนรู้ทางทฤษฎีในการพัฒนาวิธีการฝึกอบรมและการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ เพื่อที่จะเข้าใจว่าเทคนิคอย่างไรจะเป็นเทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับโน้มน้าวจิตใจหรือดึงดูดใจคนงาน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ใช้กับหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดที่จะทำงานนั้น
2. ใช้กับหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เกี่ยวกับการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงาน เช่น ศึกษาว่าคนที่คนงานทำงานได้ดีนั้นเกิดจากปัจจัยเชิงจิตวิทยาอะไรบ้าง
3. ใช้วิธีการที่ทำให้เกิดอิทธิพลต่อคนงานหรือจิตใจเพื่อทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี

#### **แนวคิดการจัดการแบบทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**

เชสเตอร์บาร์นาร์ด (Chester I Barnard, 1961 อ้างถึงใน ปราณี กองทิพย์ และ มังกร ปุมกิง. 2542 : 21-34) การจัดการตามแนวความคิดนี้ มุ่งที่จะผสมผสานข้อดีของการจัดการทั้งสองแบบระหว่างการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ คือ การมุ่งผลผลิตเป็นสำคัญ และการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ ที่ให้ความสำคัญแก่คน รวมทั้งปรับปรุงหรือดัดแปลงแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

1. ลักษณะของการจัดการ ตามแนวคิดการจัดการแบบทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ มีดังนี้

- 1.1 นำหลักการทางคณิตศาสตร์มาช่วยในการตัดสินใจ (Decision making Approach) โดยใช้ “วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ” (Quantitative) ซึ่งเป็นวิธีการเก็บรวบรวม

ข้อมูลต่าง ๆ ที่สนใจนำมาวิเคราะห์ในรูปของปริมาณทางคณิตศาสตร์อย่างมีแบบแผนโดยนักวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operations Researcher) ซึ่งใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาด้านกายภาพของการจัดการ เช่น รายงานต่าง ๆ รายงานการควบคุมการผลิต เป็นต้นผู้บริหารมีข้อมูลที่สมเหตุสมผลในการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์

1.2 นำระบบต่าง ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งเรียกว่า การวิเคราะห์เชิงระบบ (System Approach) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า การจัดการโดยวิธีการปรับตัว (Adaptive Approach) จะใช้วิธีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ขององค์การ ที่ต้องทำการปรับตัวให้สมดุลกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกองค์การโดยใช้ ระบบสารสนเทศทางการบริหาร ที่เรียกว่า “MIS” (Management Information System) มาใช้ในการวางแผน การควบคุม และการตัดสินใจ เพราะส่วนย่อยต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อกันและกันตลอดเวลา เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพเศรษฐกิจ และตลาดภายนอก ควบคู่กับระบบการผลิต การจำแนกแจกจ่าย การเงินและความสามารถในการจัดการของแต่ละหน่วยงาน ฉะนั้นเป้าหมายของการจัดการตามวิธีนี้จะอยู่ที่การสามารถอยู่รอดและมีทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดันอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกให้มีส่วนประกอบที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นวิธีที่มีความสมบูรณ์สูงสุด โดยรวมหลักการต่าง ๆ ของสมัยเดิม แนวคิดของพฤติกรรมศาสตร์และกลยุทธ์ต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีการปรับตัวที่จะรับกับสิ่งใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

1.3 นำหลักการบริหารโครงการมาประยุกต์ใช้ หมายถึง การสร้างทีมงานขึ้นมาโดยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการแก้ปัญหา ทีมงานจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความชำนาญตามที่เฉพาะอย่าง ผู้จัดการหรือผู้อำนวยการโครงการจะทำการประสานกิจกรรมต่างๆของสมาชิกที่มาจากแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้งานแต่ละโครงการบรรลุผลสำเร็จ การศึกษาตามแนวความคิดการจัดการแบบทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ได้พิจารณาระบบพฤติกรรมในการทำงานและระบบราชการ (Bureaucracy) ตามข้อเสนออันเป็นอุดมการณ์ที่มีชื่อเสียงของ แมกซ์ เวบเบอร์ (Max Webber.) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งกล่าวถึงลักษณะโครงสร้างขององค์การ การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดปทัสถานในการทำงานและการใช้อำนาจหน้าที่ เป็นต้น

2. แนวคิดของ ไชมอน (Herbert A. Simon.) สนับสนุนการตัดสินใจใน ข้อ 1 มีลักษณะดังนี้

2.1 เน้นบทบาทของผู้บริหารสำคัญที่ “การตัดสินใจ” (Decision Making) เป็นหลัก เพราะถ้าผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องด้วยข้อมูลต่าง ๆ จะทำให้องค์การดำเนินงานได้อย่างไม่ผิดพลาด

2.2 มีการนำตัวเลขหรือ “คณิตศาสตร์เชิงปริมาณ” (Quantitative) มาใช้ประกอบการพิจารณา ทางเลือกที่ดีที่สุดก่อนการตัดสินใจ

2.3 การวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ มีการใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์มาเก็บรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ยังได้เน้นการศึกษาในด้านการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) โดยนำความรู้ทางคณิตศาสตร์เชิงปริมาณ (Quantitative) มาใช้ เพื่อช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและมีหลักเกณฑ์มากขึ้นในสถานการณ์ต่างๆ กัน

2.4 การจัดการตามแนวคิดการพัฒนาการบริหาร (Administration Development) หรือทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ (Contingency Theories หรือ Organization Design)

หลักการบริหารที่คนระร่วมสมัยที่สำคัญ เช่น หลักการบริหารตามทฤษฎีเชิงระบบ และหลักการบริหารตามสถานการณ์ อย่างไรก็ตามการบริหารงานยุคสมัยใหม่นี้ ยังมุ่งเน้นที่ คนงาน และผลผลิต จึงต้องมีการผสมผสานแนวคิดการบริหารต่าง ๆ ทุกยุคทุกสมัยเพื่อมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบัน (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2548 : 50-58) ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นทฤษฎีที่ทำให้ผู้บริหาร สามารถที่จะมองเห็นภาพรวมขององค์การทั้งหมดตามหน้าที่ที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาองค์การในลักษณะระบบนั้นจะก่อให้เกิดการวิเคราะห์และการแก้ไขปัญหาขององค์การทั้งระบบ ส่วนต่าง ๆ ของระบบ อยู่ในสถานะที่เคลื่อนไหวได้ การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของส่วนต่าง ๆ จะมีปฏิริยากระทบต่อกันเสมอ โดยที่ในระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ (Subsystems) และภายในระบบย่อยก็จะประกอบไปด้วย ระบบย่อยเล็กลงไปอีก หากมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ณ ส่วนหนึ่ง ส่วนใดของระบบจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (Chain of Effects) ระบบประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในกระบวนการบริหาร นั่นคือทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางกายภาพ ทรัพยากรทางการเงิน และข้อมูลที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ

2. กระบวนการแปรรูป (Transformation Process) ประกอบด้วยเทคนิคในการจัดการต่างๆ รูปแบบกิจกรรมการผลิต เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการผลิต

3. ปัจจัยนำออก (Outputs) ได้แก่ สินค้า บริการ กำไร ขาดทุน และผลที่คาดหวังอื่น ๆ เช่น ศักยภาพของพนักงานที่พัฒนาขึ้น เป็นต้น

4. ข้อมูลย้อนกลับ (Feed Back) คือ ข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดจากกิจกรรมขององค์กร ซึ่งสามารถนำไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในขั้นตอนต่าง ๆ ได้

ระบบแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบเปิดและระบบปิด ความเป็นระบบเปิดหรือระบบปิด มิได้แยกเป็นสองขั้วเหมือนขั้วกับดำ แต่จะขึ้นอยู่กับระดับ (Degree) ความเป็นระบบเปิดตามคุณลักษณะ 9 ประการ หากระบบใดมีคุณลักษณะต่าง ๆ มาก ก็จะมีความเป็นระบบเปิดมาก ในทางกลับกัน หากมีน้อยก็จะมีความเป็นระบบเปิดน้อย (หรือมีความเป็นระบบปิดมาก) ดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2525 : 24-25)

1. มีปัจจัยป้อนเข้าจากภายนอก กล่าวคือ ระบบเปิดไม่มีความเพียงพอในตนเอง แต่จะต้องได้รับสิ่งกระตุ้นจากภายนอก
2. มีกระบวนการของการเปลี่ยนแปลง มีการปฏิบัติงานและก่อให้เกิดผลผลิต
3. มีปัจจัยป้อนออก เป็นผลผลิตหรือการบริการ
4. มีวงจรต่อเนื่องของปัจจัยป้อนเข้า กระบวนการ ปัจจัยป้อนออก
5. มีการต่อต้านแนวโน้มสู่ความเสื่อม ทุกระบบมีแนวโน้มที่จะเสื่อมลง แต่ระบบเปิดจะแสวงหาวิธีการเพื่อต่อต้านชะลอความเสื่อม
6. มีข้อมูลย้อนกลับเพื่อปรับตัวมิให้เบี่ยงเบนจากเป้าหมาย
7. มีแนวโน้มสู่ความสมดุล เมื่อเกิดสภาวะไม่สมดุล
8. มีแนวโน้มสู่ความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีความเฉพาะทางมากขึ้น และมีองค์ประกอบหลากหลายมากขึ้น

9. มีหลายเส้นทาง ที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ไม่ได้มีเส้นทางเดียว และระบบเปิดจะหาเส้นทางที่หลากหลาย

จากทฤษฎีระบบนั้น องค์กรจะใช้กระบวนการแปรสภาพเพื่อเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าไปเป็นผลผลิต และในขณะเดียวกันกลไกในระบบก็จะขึ้นกับการนำข้อมูลย้อนกลับไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบผลลัพธ์ และปรับปรุงปัจจัยนำเข้า

### กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของนักบริหาร (Executive's Function) ได้มีผู้ให้ความเห็น ถึงกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน ดังนี้

วรภัทร์ ภูเจริญ (2541 : 27) กล่าวว่า การบริหารงานตามระบบวงจรคุณภาพ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ซึ่งมีการพัฒนางจรอย่างต่อเนื่อง เรียกว่า PDCA แต่ละขั้นตอนมีการปฏิบัติดังนี้

1. การวางแผน (Plan) คือ การวางแผนงานจากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้น
2. การปฏิบัติ (Do) คือ การปฏิบัติตามขั้นตอนในแผนงานที่ได้เขียนไว้อย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง
3. การตรวจสอบ (Check) คือ การตรวจสอบผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของแผนงานว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้น จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนงานในขั้นตอนใด
4. การปรับปรุงแก้ไข (Action) คือ การปรับปรุงแก้ไขส่วนที่มีปัญหา หรือถ้าไม่มีปัญหาใดๆ ก็ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนงานที่ได้ผลสำเร็จ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป

เมื่อได้วางแผนงาน (P) นำไปปฏิบัติ (D) ระหว่างการปฏิบัติก็ดำเนินการตรวจสอบ (C) พบปัญหาที่ทำการแก้ไขหรือปรับปรุง (A) การปรับปรุงก็เริ่มจากการวางแผนก่อน วนไปได้เรื่อยๆ จึงเรียกวจร PDCA ซึ่งแนวคิดคุณภาพนี้ วอลท์เตอร์ชิวฮาร์ท เป็นผู้พัฒนาขึ้นเป็นคนแรก ในปี ค.ศ. 1939 และ เอ็ดวาร์ด เดมมิง เป็นผู้นำมาเผยแพร่ในประเทศไทยญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1950 จนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ทำให้นิยมเรียกวจรนี้ในอีกชื่อหนึ่งว่า “วัฏจักร เดมมิง” (Deming Cycle)

นิรมน กิติกุล (2545 : 29-32) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพซึ่งต้องประกอบด้วย 5 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือ การคิดคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
2. การจัดองค์กร (Organizing) คือ การจัดให้มีโครงสร้างของสายงานตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ
3. การสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการให้คนงานทำงานตามวัตถุประสงค์
4. การประสานงาน (Coordinating) คือ การร่วมมือกันทำงานในองค์กร
5. การควบคุม (Controlling) คือ การดูแลกิจกรรมให้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้

สุรพันธ์ ฉันทะแดนสุวรรณ (2546 : 18) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับนักบริหารและผู้บริหารองค์กร ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การที่ผู้บริหารจะต้องเตรียมจัดการทำงานไว้ล่วงหน้า
2. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง ผู้บริหารจะต้องเตรียมจัดกิจกรรมขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับทรัพยากรสำหรับการบริหาร
3. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่ผู้บริหารจะต้องมีการวินิจฉัยสั่งการที่ดี เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรดำเนินการตามเป้าหมาย
4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การมีผู้บริหารทำหน้าที่เชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรให้ดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกัน

ศิริ ถีอาสนา (2557 : 103-133) กล่าวว่า Balanced Scorecard (BSC) คือ ระบบหรือกระบวนการในการบริหารงานชนิดหนึ่งที่อาศัยการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) เป็นกลไกสำคัญ Kaplan และ Norton ได้ให้นิยามล่าสุดของ Balanced Scorecard ไว้ว่า เป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) โดยอาศัยการ

วัดหรือประเมิน (Measurement) ที่จะช่วยทำให้องค์กรเกิดความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร (Alignment and focused) กระบวนการในการพัฒนาและจัดทำ Balanced Scorecard ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ ได้แก่ การทำ SWOT Analysis เพื่อให้ได้ทิศทางและกลยุทธ์ขององค์กรที่ชัดเจน
2. กำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์หลัก (Strategic Themes) ที่สำคัญขององค์กร
3. วิเคราะห์และกำหนดว่า Balanced Scorecard ขององค์กรควรมีทั้งหมดกี่มุมมอง และแต่ละมุมมองควรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร แนวคิดของ Kaplan and Norton กำหนดไว้ 4 มุมมองตามลำดับความสำคัญ ดังนี้
  - 3.1 ด้านการเงิน
  - 3.2 มุมมองด้านลูกค้า
  - 3.3 มุมมองด้านกระบวนการภายใน
  - 3.4 มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา
4. จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategy Map) ระดับองค์กรโดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญภายใต้แต่ละมุมมอง โดยพิจารณาว่าในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานและบรรลุวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กรได้นั้น ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ด้านใดบ้าง
5. กลุ่มผู้บริหารระดับสูงต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อยืนยันและเห็นชอบในแผนที่ทางกลยุทธ์ที่สร้างขึ้น
6. ภายใต้วัตถุประสงค์แต่ละประการ ต้องกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านของตัวชี้วัด ฐานข้อมูลในปัจจุบัน เป้าหมายที่ต้องบรรลุ รวมทั้งแผนงาน กิจกรรม หรือโครงการ (Initiatives) ที่ต้องทำ ซึ่งภายในขั้นตอนนี้สามารถแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ ดังนี้
  - 6.1 การจัดทำตัวชี้วัด
  - 6.2 การกำหนดเป้าหมาย โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบัน

6.3 การจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่จะต้องทำเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

7. เมื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการเสร็จแล้ว สามารถจะแปลงตัวชี้วัดและเป้าหมายระดับองค์กรให้เป็นของผู้บริหารรองลงไปเพื่อให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนงานหรือโครงการหลักและกำหนดตัวชี้วัดให้กับผู้บริหารในระดับรอง ๆ ลงไป Balanced Scorecard เป็นหลักการที่มีความยืดหยุ่น

แม้ว่าแนวทางของ Kaplan and Norton (ศิริ ถีอาสนา. 2557 : 104) จะมีความเป็นลำดับที่ชัดเจน แต่ Balanced Scorecard ก็ยังเป็นแนวคิดที่ยืดหยุ่น เช่น มุมมองภายใต้ Balanced Scorecard ไม่จำเป็นต้องมี 4 มุมมองตามแนวคิด การที่จะมีกี่มุมมองขึ้นอยู่กับปรัชญาและพื้นฐานที่สำคัญของงานมากกว่า หน่วยงานบางแห่งอาจจะมีมุมมองด้านอื่นเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของหน่วยงานนั้น ๆ

ส่วนประโยชน์ที่ได้จากการนำ Balanced Scorecard ไปใช้ มีดังนี้

1. ช่วยให้ผลการดำเนินงานขององค์กรดีขึ้น
2. ทำให้ทั้งองค์กรมุ่งเน้น และ ให้ความสำคัญต่อกลยุทธ์ขององค์กร โดยต้องให้เจ้าหน้าที่ทั่วทั้งองค์กรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ขององค์กรมากขึ้น และเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ
3. ช่วยในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและวัฒนธรรมขององค์กร โดยอาศัยการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายเป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่
4. ทำให้พนักงานเกิดการรับรู้และเข้าใจว่างานแต่ละอย่างมีที่มาที่ไป อีกทั้งผลของงานตนเองจะส่งผลต่อผลการดำเนินงานของผู้อื่นและขององค์กรอย่างไร

การที่องค์กรจะดำเนินการให้ได้ตามภารกิจหลักขององค์กรตามแนวทาง Balance Scorecard นั้น มีดัชนีชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. การจัดการด้านการเงิน (Financial Perspective) ในองค์กรด้านธุรกิจการค้า ดัชนีแรกที่ควรคำนึงถึง คือ การจัดการด้านการเงิน จะเป็นข้อบ่งชี้ชัดเจนว่า ธุรกิจจะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ การวัดผลด้านการเงิน ควรพิจารณาด้านต่อไปนี้

1.1 อัตราเติบโตของรายได้ วัดจากการเติบโตของยอดขาย กำไรจากลูกค้า



และผลิตภัณฑ์ สัดส่วนรายได้จากลูกค้าใหม่ เป็นต้น

1.2 ลดต้นทุน วัดจากรายได้/พนักงาน ต้นทุนเมื่อเทียบกับคู่แข่ง อัตราการลดต้นทุน เป็นต้น

1.3 การใช้สินทรัพย์ ต้องคำนึงถึงการลงทุน การทำวิจัยและพัฒนา  
ผลตอบแทนจากการลงทุน

2. ลูกค้า (Customer Perspective) ลูกค้าเปรียบเสมือนตัวบ่งชี้ที่สำคัญสำหรับองค์กรที่ประกอบธุรกิจ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การวัดผลด้านลูกค้าควรพิจารณาด้านต่อไปนี้

2.1 ความพอใจของลูกค้า เป็นดัชนีที่สำคัญที่สุด เพราะหากลูกค้าเกิดความพึงพอใจในสินค้าและบริการ ลูกค้าจะเกิดความจงรักภักดีและกลับมาใช้บริการใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อลูกค้าเสมอ

2.2 การรักษาลูกค้าเก่า ต้องมีการติดตามความต้องการของลูกค้าและประเมินผล การสั่งซื้อตลอดเวลา

2.3 ลูกค้าใหม่ ต้องพัฒนาสินค้าและบริการ เพื่อดึงดูดให้มีลูกค้าใหม่เพิ่มขึ้น และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

2.4 ส่วนแบ่งการตลาด  
3. กระบวนการทำงานในองค์กร (Internal Business Process) ระบบการทำงานภายในองค์กรเป็นระบบที่มีความสำคัญต่อด้านการเงินและลูกค้า หากองค์กรพัฒนาและมีการบริหารการทำงานภายในที่ดีจะส่งผลให้ผลิตสินค้า ได้รวดเร็ว จัดส่งสินค้าตามเวลา มีคุณภาพตรงตามความต้องการของลูกค้า มีบริการหลังการขาย ส่งผลให้องค์กรมีการเติบโตทางรายได้สูงขึ้น

4. การเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth) การเรียนรู้และการพัฒนาของพนักงานในองค์กร จะเป็นดัชนีที่ส่งผลต่อกระบวนการทำงานภายในองค์กร หากพนักงานเกิดการเรียนรู้ มีการพัฒนาขีดความสามารถของการเรียนรู้ จะทำให้กระบวนการทำงานในองค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพสินค้าและบริการที่ดีต่อลูกค้า

จะเห็นได้ว่าหลักการนำ Balance Scorecard มาเพิ่มประสิทธิภาพ ในการทำงาน

นั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อดัชนีทั้ง 4 ด้านอย่างสมดุลกันซึ่งดัชนีแต่ละด้าน จะส่งผลถึงด้านอื่น ๆ โยงกันเป็นระบบ แต่ทั้งนี้องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจหลักให้ชัดเจน และวิเคราะห์ดัชนีทั้ง 4 ด้าน ให้สอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรนั้น นอกจากนี้ในการนำหลักการของ Balance Scorecard มาปรับปรุงใช้ประสิทธิภาพการทำงานนั้น ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และมีดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานที่เรียกว่า Key Performance Indicator (KPI) เพื่อให้องค์กรดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับภารกิจขององค์กร

สมาคมผู้บริหารโรงเรียนแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Association of School Administration. 1955 : 17 อ้างถึงใน นพพงษ์ บุญจิตรกุล. 2551 : 43) ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานไว้ดังนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning) เป็นความพยายามที่จะให้การปฏิบัติงานตรงกับเป้าหมายที่ต้องการจึงได้กำหนดงานที่จะต้องทำ วิธีที่จะทำและจุดมุ่งหมายของการทำงานแต่ละอย่างไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร
2. การแบ่งสรร (Allocation) มีการจัดแบ่งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรที่มีใช้มนุษย์ให้เป็นสัดส่วนพอที่จะดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ
3. การเร้าใจ (Stimulation) เป็นการกระตุ้น เร้าใจและส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานให้ได้ผลดีทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
4. การประสานงาน (Coordinating) เป็นการจัดให้มีการประสานงานระหว่างหัวหน้างานของหน่วยย่อยให้เกิดความเข้าใจกัน ประสานงานกันและขจัดข้อขัดแย้งให้ลดลงหรือหมดไป
5. การประเมินผลงาน (Evaluation) เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานตลอดจนการดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหา และการวางแผนในช่วงระยะเวลาข้างหน้า โดยมุ่งประเมินสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1937: อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ, 2551 : 418-420) ได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ เรียกอ่อ ๆ ว่า หลัก “POSDCoRB” ซึ่งประกอบด้วย รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
  2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์
  3. การจัดตัวบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การควบคุม และการปฏิบัติงาน
  4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การดำเนินงานในการตัดสินใจ และการสั่งการในกิจกรรมต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผนทั้งในลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและการควบคุมการปฏิบัติงาน
  5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือในการปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องและกลมกลืนกัน
  6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงาน ได้ทราบความเคลื่อนไหวและความก้าวหน้าของกิจการในหน่วยงาน
  7. การบริหารงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบและรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำบัญชี เป็นต้น
- ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker 1909-2005. อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์ 2555 : 28-29) ได้นำเสนอแนวทางการจัดการที่เรียกว่า การบริหารจัดการโดยมีวัตถุประสงค์ หรือ Management by Objective หรือ MBO ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาในการทำงานร่วมกัน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่ายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่องค์กรมุ่งหวังไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางสำหรับการบริหารจัดการโดยการกำหนดดัชนีชี้วัดหลักให้เป็นรูปธรรมและมีความละเอียดมากยิ่งขึ้นในยุคต่อมา แต่ต้องยอมรับว่าแนวคิดของ ดร.ดรักเกอร์ ในยุคที่คิด เขียน และเผยแพร่หลักการ MBO นั้นเป็นแนวคิดที่ล้ำสมัยมากทีเดียว เนื่องจากแนวคิด Balanced Scorecard เพิ่งจะถูกคิดและเผยแพร่ในราวปี 1992 แต่แนวคิดพื้นฐานในเรื่อง MBO นั้นถูกคิดมาก่อนหน้านี้หลายสิบปี ดร.ดรักเกอร์ ให้ความหมายของ MBO ไว้ว่าหมายถึง เป็นการบริหารซึ่ง

ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ มาตรฐาน และเลือกปฏิบัติงาน โดยผู้บังคับบัญชามีภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์ โดยมีผู้บังคับบัญชา สนับสนุน และกระตุ้นเพื่อให้เกิดการควบคุมตนเองฉะนั้น ความสำคัญของการวางแผน และการ ควบคุมจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารข้อมูลโดยการสร้างความสัมพันธ์ของระบบข้อมูล กับการวางแผน และการควบคุมสนับสนุนการตัดสินใจร่วมกัน สำหรับกระบวนการของ MBO มี รายละเอียดดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายขององค์กร ผู้บังคับบัญชาจะต้องเข้าใจในเป้าหมายและ ทิศทางที่องค์กรจะมุ่งไปอย่างชัดเจน แล้วนำเป้าหมายและทิศทางขององค์กรมาวางแผนการ ทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา

2. แจ้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบ โดยอาจให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาไปจัดทำแผนปฏิบัติการย่อยแล้วกลับมารายงานให้ทราบในเบื้องต้นว่าจะมี แนวทางดำเนินการอย่างไร

3. ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตกลงกันให้ชัดเจน ในขั้นนี้ทั้งหัวหน้าและ ลูกน้องจะต้องมาหารือกันก่อนที่จะเริ่มงานว่าจะบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้อย่างไร กรอบของ ระยะเวลา มีเท่าใด เริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อใด จะมีการติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกัน อย่างไร เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน และมีการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานไปตามแผนที่ได้ตกลงกัน เมื่อตกลงกัน เรียบร้อยหัวหน้าก็ต้องปล่อยให้ลูกน้องทำงานไปตามที่เขาได้รับมอบหมาย หัวหน้าก็คอยให้ คำปรึกษาแก้ปัญหา หากลูกน้องมีปัญหาหรือมีอุปสรรคอย่างไร ก็ย่อมจะกลับมาหารือกับหัวหน้า ได้เสมอ

5. ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงาน ในขั้นนี้หัวหน้าก็ จะต้องมีการตรวจสอบความคืบหน้าของงานว่าลูกน้องทำงานไปได้เท่าไร ซึ่งหัวหน้าก็ต้อง กำหนดวิธีการติดตามผลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้ลูกน้องรายงานความคืบหน้าในที่ประชุม โดยให้ทำเป็นรายงาน เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายว่าลูกน้องสามารถปฏิบัติงานไปได้กี่ เปอร์เซ็นต์ตามกรอบระยะเวลาที่ตกลงกันไว้แล้ว และจะบรรลุเป้าหมายเมื่อใด เป็นไปตาม แผนงานหรือไม่ หรือจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนงานหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

6. มีระบบรางวัลรองรับ หากลูกน้องสามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนงานที่ตกลงกันไว้แล้ว หัวหน้าก็ต้องมาพิจารณาว่าจะมีการให้คุณให้โทษสำหรับลูกน้องที่มีความสามารถหรือไม่สามารถ ทำงานนั้น ๆ ได้แค่ไหนเพียงใด บรรลุเป้าหมายที่หารือกันไว้ในตอนแรกหรือไม่

จากกระบวนการบริหารที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุป กระบวนการบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรภายในองค์กรมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การชี้แนะ (Leading) การควบคุม (Control) ประกอบด้วยหลักการบริหารที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน เช่น หลัก POSDCoRB และหลัก PDCA เป็นต้น

### ทรัพยากรทางการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 7-8) กล่าวว่า หลักการบริหารจัดการ 4'M เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ประกอบด้วย

1. คน (Man) เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีผลต่อความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินงานการบริหารหรือจัดการธุรกิจ หรือควบคุมเครื่องจักรกลในการผลิตต่าง ๆ ต้องอาศัยคนเป็นหลักในการสร้างสรรค์คุณภาพงาน
2. เงินทุน (Money) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้ได้ซึ่งทรัพยากรการจัดการอื่น ๆ ช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการจัดให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เงินทุนที่นำมาใช้ในรูปของการซื้อเครื่องจักรสร้างอาคาร และซื้อวัตถุดิบ เป็นต้น
3. เครื่องจักรและวัตถุดิบ (Material) เครื่องจักร เป็นทรัพย์สินถาวรที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการแก่ลูกค้า ส่วนวัตถุดิบ คือ วัตถุดิบและวัสดุสิ่งของต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในกระบวนการผลิต วัตถุดิบควรจะอยู่ใกล้กับสถานประกอบการ เพื่อความประหยัดในการขนส่งและความมั่นใจในการมีวัตถุดิบป้อนให้โรงงานตลอดปี
4. การบริหารจัดการ (Management) การบริหารจัดการธุรกิจ เป็นการดำเนินการธุรกิจตามขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การวางแผนการทำธุรกิจ การจัดองค์การ การบริหารพนักงาน การอำนวยความสะดวกและควบคุม โดยนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ธุรกิจบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2545 : 113) กล่าวว่า องค์ประกอบการบริหารงานแบบ 6'M ประกอบด้วย Man, Money, Material, Machine, Management และ Morale รายละเอียดต่อไปนี้เป็น

1. Man หมายถึง บุคลากร คือ ผู้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบงาน หรือหมายถึง คนทุกคนที่เกี่ยวข้องกับระบบนั่นเอง อาจประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับต่าง ๆ ซึ่งจะมีทั้งผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับปฏิบัติงาน และอาจประกอบด้วยนักวิชาการในระดับต่าง ๆ
2. Money หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่มีค่าเป็นเงินของระบบ ซึ่งนับเป็นหัวใจที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบ เช่น เงินทุน เงินสด เงินหมุนเวียน เงินค่าใช้จ่าย หรือ เงินรายรับ รายจ่ายต่าง ๆ เป็นต้น
3. Material หมายถึง วัสดุสินค้าหรือวัสดุที่ใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญของระบบไม่น้อย
4. Machine หมายถึง เครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ในโรงงานหรือในสำนักงาน
5. Management หมายถึง การบริหารระบบ การบริหารงานเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเพราะถ้าการบริหารไม่ดีแล้วธุรกิจนั้นก็ไม่สามารถที่จะอยู่ได้ กิจการต้องล้มเลิกไปในที่สุด
6. Morale หมายถึง ขวัญและกำลังใจของบุคคลในระบบ หรือหมายถึง ค่านิยมของคนที่มีต่อระบบหรือต่อองค์กรมากกว่า ซึ่งเป็นค่านิยมของคนในระบบที่มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นค่านิยมของผู้บริโภคหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง

### **การบริหารเชิงกลยุทธ์**

#### **ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์**

เสนาะ ตีเยาว์ (2546 : 1) กลยุทธ์ เป็นคำเริ่มแรกที่ใช้ในทางทหาร เป็นศาสตร์และศิลป์ในการอำนวยการกำลังทหาร (Art and science of directing military forces) อันเป็นการใช้แผนร่วมและดำเนินการรบขนาดใหญ่ ในทางธุรกิจได้ใช้คำว่า กลยุทธ์ มีความหมายว่าการกำหนดและประเมินทางเลือกต่าง ๆ ที่จะทำให้บรรลุภารกิจและเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ และรวมถึงการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดมาใช้ กลยุทธ์เป็นเรื่องของการกำหนดเป้าประสงค์

ระยะยาวของทั้งองค์กร การเลือกการกระทำที่นำมาใช้และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ไปสู่เป้าประสงค์นั้น หรือกล่าวโดยสรุป กลยุทธ์จะระบุว่า ผู้บริหารจะวางแผนอย่างไรจึงจะทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในหลาย ๆ

สุพานี สฤกษ์วานิช (2546 : 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ การบริหารองค์การโดยรวมให้มีกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์การแข่งขัน ตลอดจนมีข้อได้เปรียบในการแข่งขันเหนือกว่ากิจการอื่น ๆ

สมยศ นาวิการ (2548 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) คือ กระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ และการประเมินกลยุทธ์ขององค์กร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2548 : 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์คือ การวางแผนดำเนินการและควบคุมในแนวทางเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จุดเน้นของการบริหารเชิงกลยุทธ์มุ่งพิจารณาในแง่ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่คิดค้นขึ้นมาต้องอาศัยพื้นฐานทางการบริหารเป็นหลัก

จินตนา บุญบงการ (2548 : 14) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการที่ประกอบด้วยวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจ การวางแผนทางการดำเนินงาน และควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่า องค์กรสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถมีพัฒนาการและสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การบริหารงานซึ่งกระทำอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเพื่อการตัดสินใจหาทางเลือกที่ดีที่สุด นำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้กระบวนการของการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ขององค์กร

### **ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์**

สุพานี สฤกษ์วานิช (2546 : 10) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์

มีดังนี้

1. ช่วยให้ผู้บริหารตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเห็นโอกาสใหม่ ๆ เห็นข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น ทำให้องค์กรสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดีกว่า
  2. ช่วยให้องค์กรโดยส่วนรวมมีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน เห็นถึงแนวทางที่สำคัญที่องค์กรจะต้องปฏิบัติ ทำให้องค์กรนั้น ๆ แข็งแกร่ง ประสบความสำเร็จและเติบโตต่อไปได้
  3. ทำให้องค์กรสามารถสร้างผล (Returns) ที่เหนือกว่าคู่แข่งได้ ด้วยการสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive advantage) และสามารถรักษาข้อได้เปรียบนี้ไว้ได้
  4. ช่วยให้ผู้บริหารสามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานขึ้นมาได้ คือ องค์กรจะสามารถบรรลุทั้งประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การมีต้นทุนในการดำเนินงานที่ต่ำกว่า และมีประสิทธิผล (Effectiveness)
  5. ช่วยทำให้ผู้บริหารมีการทำงานในลักษณะเชิงรุก (Proactive) คือ คาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิด หรือเป็นฝ่ายรุกมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับและป้องกันตัว (Reactive and defensive) ทำให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ดีกว่า หรือฉกฉวยโอกาสได้ดีกว่าหรือได้ก่อนคู่แข่ง
- สมยศ นาวิการ (2548 : 4) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้หน่วยงานขององค์กรมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ถ้าปราศจากแนวทางที่กำหนดโดยการบริหารเชิงกลยุทธ์แล้ว หน่วยงานขององค์กรมักจะโน้มเอียงไปสู่ทิศทางที่แตกต่างกัน
2. การบริหารเชิงกลยุทธ์บังคับให้ผู้บริหารต้องมีประสิทธิภาพ และตระหนักถึงสภาพแวดล้อมของพวกเขามากขึ้น การบริหารเชิงกลยุทธ์จะปลูกฝังนิสัยการใช้ความคิดและการมองอนาคตแก่ผู้บริหาร
3. การบริหารเชิงกลยุทธ์เปิดโอกาสให้ระดับการบริหารต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหารเชิงกลยุทธ์ ไม่เพียงแต่สนับสนุนความผูกพันในส่วนของผู้บริหารที่มีส่วนร่วมเท่านั้น



แต่จะช่วยลดการต่อต้านสิ่งที่ไม่เข้าใจ บุคคลส่วนใหญ่จะยอมรับการตัดสินใจเมื่อพวกเขาเข้าใจปัจจัยที่จำกัดและทางเลือกที่เป็นไปได้

จินตนา บุญบงการ (2548 : 1) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์มีดังนี้

1. กำหนดทิศทางองค์กร การระดมการบริหารเชิงกลยุทธ์ช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง และมีวิสัยทัศน์ต่ออนาคต ทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงานของธุรกิจได้อย่างเป็นรูปธรรม
2. สร้างความสอดคล้องในการปฏิบัติ การบริหารเชิงกลยุทธ์ให้ความสนใจกับการกำหนด การประยุกต์ การตรวจสอบ และการควบคุมกลยุทธ์ขององค์กร
3. สร้างความพร้อมให้แก่องค์กรการศึกษา การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และการกำหนดกลยุทธ์ ช่วยให้ผู้บริหาร ผู้จัดการในส่วนต่าง ๆ และสมาชิกขององค์กรเกิดความเข้าใจในภาพรวมและศักยภาพของธุรกิจ ตลอดจนอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมที่มีต่อองค์กร จากความสำคัญที่นักวิชาการกล่าวมาสรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญดังนี้
  - 3.1. ช่วยให้องค์กรสามารถคาดการณ์ถึงปัญหาและโอกาสที่จะเป็นในอนาคต
  - 3.2. การบริหารเชิงกลยุทธ์เอื้ออำนวยให้องค์กรมีวัตถุประสงค์และทิศทางในอนาคตที่ชัดเจน
  - 3.3. การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถบริหารองค์กรในขอบเขตที่กว้างได้ เท่ากับช่วยลดความเสี่ยง
  - 3.4. สามารถปรับองค์การให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกได้ทำให้มีผลตอบแทนขององค์กรที่สูงกว่าคู่แข่ง เพราะมีข้อได้เปรียบในการแข่งขันที่เหนือกว่าและยั่งยืนกว่า
  - 3.5. เปิดโอกาสให้ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้ได้พัฒนาความคิด และช่วยลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้
  - 3.6. การบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถช่วยให้ผู้บริหารวางกลยุทธ์ได้ดีและง่ายกว่าเดิม

### 3.7 ช่วยให้ผู้บริหารสามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานขึ้นมาได้

#### หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์

พิบูล ทีปะปาน (2546 : 10) กล่าวว่า หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดแนวทางหรือวิถีทางในการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดแนวทางหรือทิศทางการดำเนินงานนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อจัดทำแผนงานดำเนินการที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สุพานี สฤกษ์วานิช (2546 : 3) กล่าวว่า หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์จะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงบริหาร และการดำเนินการที่จะกำหนดผลการปฏิบัติขององค์กรในระยะยาวให้เกิดขึ้นตามที่กำหนด

สมยศ นาวิกการ (2548 : 16) กล่าวว่า หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์จะมุ่งตรวจสอบและประเมินทั้งโอกาสและอุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายนอก และจุดแข็งและจุดอ่อนภายในสภาพแวดล้อมองค์กร

จินตนา บุญบงการ (2548 : 1) กล่าวถึงหลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ว่า ผู้บริหารระดับสูงในฐานะผู้นำ (Leader) และผู้ตัดสินใจ (Decision maker) จะสามารถนำหน่วยงานของเขาให้ผ่านกระแสการพลวัตของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

สรุปได้ว่า หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่าง ๆ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กร เพื่อจัดทำแผนงานดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

#### กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

เดสและคณะ (Dess and others. 2007 อ้างถึงใน ทวีวรรณ อินตา. 2552 : 50) กล่าวว่า รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. การวิเคราะห์กลยุทธ์ (strategic analysis) การวิเคราะห์กลยุทธ์เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหารกลยุทธ์ เป็นงานล่วงหน้าที่ต้องดำเนินการวางแผนหลักเกณฑ์

และนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ หลายกลยุทธ์ล้มเหลวเนื่องจากผู้จัดการอาจต้องการวางหลักเกณฑ์และนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติโดยขาดการวิเคราะห์อย่างระมัดระวังเกี่ยวกับเป้าหมายหลักขององค์กร และการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและภายใน

2. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic formulation) เป็นการกำหนดกลยุทธ์ในหลายระดับ คือ ข้อแรก กลยุทธ์ระดับธุรกิจการจัดการกับประเด็นที่ว่า จะแข่งขันอย่างไรในสภาพแวดล้อมทางธุรกิจเพื่อให้ได้ประโยชน์ด้านการแข่งขัน ข้อสอง กลยุทธ์ระดับบริษัทเน้นที่สองประเด็น คือ จะแข่งขันในธุรกิจใด และจะบริหารธุรกิจอย่างไรเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ธุรกิจสร้างคุณค่ามากขึ้นโดยการทำงานร่วมกันมากกว่าเมื่อปฏิบัติการเป็นธุรกิจเดี่ยว บริษัทต้องกำหนดวิธีที่ดีที่สุดในการพัฒนาผลิตภัณฑ์นานาชาติ เมื่อบริษัทออกไปร่วมทุนกับบริษัทในประเทศอื่น ๆ ข้อสาม ความสำคัญของอินเทอร์เน็ตที่เพิ่มขึ้นทำให้บริษัทจำเป็นต้องสำรวจความเป็นไปได้ต่าง ๆ ของพื้นฐานกลยุทธ์ใหม่นี้ เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตและกลยุทธ์ธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์

3. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic implementation) กลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีคุณค่าถ้าไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วยทำให้แน่ใจว่าบริษัทหนึ่งมีการควบคุมกลยุทธ์และรูปแบบองค์กรที่เหมาะสม และบริษัทได้จัดตั้งวิธีที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานและผสมผสานกิจกรรมภายในบริษัท และกับบริษัทคู่ค้า ลูกค้าและพันธมิตรของบริษัท นอกจากนี้ภาวะความเป็นผู้นำก็มีบทบาทสำคัญซึ่งประกอบด้วยหลายอย่าง เช่น การทำให้แน่ใจว่าองค์กรมีสัญญาที่จะมีความเป็นเลิศ และมีการประพฤติที่มีจริยธรรม สนับสนุนการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และทำตัวเป็นผู้ประกอบการที่สร้างและคว้าโอกาสใหม่ ๆ

วีแลนและฮังเกอร์ (Wheelen and Hunger. 2006 อ้างถึงใน ทวีวรรณ อินดา. 2552 : 48) กล่าวว่า รูปแบบพื้นฐานของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบคือ

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental scanning)
2. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy formulation)
3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy implementation)

#### 4. การควบคุมและประเมินผล (Evaluation and control)

##### การบริหารแบบมีส่วนร่วม

##### ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 138) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ วิธีการที่ผู้บริหารได้เปิดโอกาสและมีอิสระกับกลุ่มที่จะตัดสินใจทำงานเองภายใต้เป้าหมายและนโยบายไว้อย่างกว้าง ๆ กระบวนการมีส่วนร่วมจะทำให้ทุกฝ่ายมีแรงจูงใจและแรงขับในการแสดงออกของตนเองสูงขึ้น ทำให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างความสำเร็จในงาน

สมยศ นาวิการ (2545 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการของการให้บุคคลการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ใช่เพียงสัมผัสหรือแสดงความห่วงใย โดยเน้นการแก้ปัญหาอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ใช่เพียงแนวความคิดของแบ่งอำนาจ

##### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

วรูมและเยทตัน (Vroom and Yetton; อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2537 : 183-184) ได้เสนอแนวทางในการที่จะกำหนดว่าเมื่อไรควรจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยอย่างไรในการตัดสินใจรูปแบบของ วรูม และเยทตัน ได้เสนอแนะว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจควรจะขึ้นอยู่กับธรรมชาติของปัญหาและสถานการณ์ ในการกำหนดรูปแบบและปริมาณของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น ซึ่งได้เสนอกฎไว้ 2 กลุ่ม คือ

1. กฎกลุ่มแรกเป็นการส่งเสริมคุณภาพของการตัดสินใจ
2. กฎกลุ่มสองเป็นการส่งเสริมการยอมรับการตัดสินใจ

ในการตัดสินใจนั้นมีทางเลือกอยู่ 5 วิธี ตั้งแต่ผู้บริหารตัดสินใจคนเดียว (Unilateral) ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ (Shared) ทางเลือกในการตัดสินใจทั้ง 5 วิธีมีดังนี้

1. ผู้บริหารใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วตัดสินใจตามลำพัง
2. ผู้บริหารแสวงหาข้อมูลจากผู้อื่นแล้วตัดสินใจเอง
3. ผู้บริหารหารือกับผู้เกี่ยวข้องเป็นรายคน แสดงหาความคิดและข้อเสนอแนะแล้วตัดสินใจเอง

4. ผู้บริหารปรึกษากับผู้เกี่ยวข้องเป็นกลุ่ม แสวงหาความคิดเห็นร่วมกัน โดยการอภิปรายแล้วตัดสินใจ

5. ผู้บริหารร่วมคิดกับกลุ่มเกี่ยวกับสถานการณ์และปัญหา แล้วให้กลุ่มตัดสินใจ อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 35-36) ได้กล่าวถึง การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นหัวใจ หรือเป็นหลักสำคัญสำหรับการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรนั้น พบว่า เริ่มมาตั้งแต่ประมาณ ปี ค.ศ.1930 แนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจและนำมาใช้ในการปฏิบัติกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกาในราวปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา นักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น Chris Argyris, Douglas McGregor และ Rensis Likert ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบร่วมมือหรือการมีส่วนร่วม (Participative management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันของนักบริหารในวงการต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษาด้วยโดยเชื่อว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นและผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น

รุ่ง แก้วแดง (2542 : 277-278) กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชนและนักวิชาการในหนังสือปฏิวัติการศึกษาไทยว่า การจัดการศึกษาเป็นสิทธิและหน้าที่ของผู้ปกครองจึงต้องกระจายความรับผิดชอบไปให้ผู้ปกครอง ต้องส่งเสริมสมาคมผู้ปกครอง (Parent teacher association : PTA) ในทุกสถานศึกษาเพื่อให้บทบาทความร่วมมือทางวิชาการ กิจกรรมนักเรียน สามารถแสดงความคิดเห็นในการประชุมผู้ปกครองและผ่านผู้แทนที่อยู่ในคณะกรรมการโรงเรียน เป็นวิธีที่ให้ผู้ปกครองและชุมชนร่วมกันจัดการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น

#### **เทคนิคการบริหารแบบมีส่วนร่วม**

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอเทคนิคการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. สร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อชุมชน โดยหมั่นสร้างสรรค์ และชี้ช่องทางภาพสง่างาม ของโรงเรียนในอนาคต เพื่อช่วยยู่ให้ร่วมเดินทางสู่เป้าหมายด้วยความมุ่งมั่น ผู้บริหารต้องเป็นผู้เสียสละทุกรูปแบบใช้ชุมชน และเพื่อนร่วมงานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้นำของเขาคือคนจริงสู้อัจฉริยะ และพร้อมการยกย่องชมเชย และพร้อมร่วมทางด้วยความจริงใจ

2. ฝึกให้เป็นคนใจกว้างจิตสาธารณะ ยอมรับการเปิดเวที และโอกาสให้ชุมชน เพื่อร่วมงาน ร่วมออกแบบสร้างสรรค์งาน ผู้บริหารมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ปรับแต่งให้มีความคมชัด พร้อมการยกย่องชมเชย ชื่นชมแนวคิด และต้องหมั่นประชาสัมพันธ์งานต่อสาธารณชน อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ตระหนักในสิ่งจำเป็นที่ขาดแคลนไม่วางเฉย หรือรอท่าที่ต้องร่วมกันแสวงหา ช่องทางเหลือ เพื่อการนำเข้าสิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมอ มีความเชื่อพื้นฐานว่าทุกอย่างทำได้หากตั้งใจจะทำ

4. ต้องหมั่นสร้าง และปรุงแต่งตนเองให้เป็นบุคคลที่มีเสน่ห์ เป็นที่ชื่นชม ศรัทธาของชุมชน และเพื่อนร่วมงาน คำนึงเสมอว่า ทุกอย่างก้าว คือประสิทธิภาพขององค์กร และผู้บริหาร คือ สัญลักษณ์ของชุมชน

พัชรี สีโรรส (2546 : 5-7) ได้แบ่งกลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เป็นกลุ่มเทคนิคที่เป็น การสื่อสารทางเดียวเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูล โดยจำแนกเรื่องสื่อประเภทต่าง ๆ เช่น การ จัดทำเอกสาร ข้อเท็จจริง จดหมายข่าวและรายงานการศึกษา การจัดทำสื่อวีดิทัศน์ การจัดตั้ง ศูนย์ข้อมูล เทคนิคในกลุ่มนี้ยังรวมรูปแบบการสื่อสารกับประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนรูปแบบ ต่าง ๆ เช่น วิทยุ การแถลงข่าว การสัมมนาวิชาการให้กับสื่อมวลชน รวมทั้งการจัดทำทัศนศึกษา เทคนิคการนำเสนอ และการชี้แจงข้อมูลในการประชุมของทางการ

2. เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เน้นการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วย 6 เทคนิค คือ 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล 2) การสนทนากลุ่มย่อย 3) การแสดงความคิดเห็นผ่าน เว็บไซต์ 4) การสำรวจความคิดเห็น 5) สายด่วนสายตรง และ 6) ประชาพิจารณ์ หลายเทคนิคใน กลุ่มนี้สามารถเป็นการสื่อสารสองทาง มีการพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นได้ แต่ จุดเน้นหรือวัตถุประสงค์หลักของเทคนิคอยู่ที่การได้ข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชน เช่น ประชาพิจารณ์มีการตอบคำถามหรือข้อสงสัยได้ หากแต่หลักการจริง ๆ ของประชาพิจารณ์เป็น เทคนิคที่เป็นทางการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การสัมภาษณ์รายบุคคลก็เช่นเดียวกัน ผู้สัมภาษณ์อาจมีการพูดคุยให้ข้อมูล แต่จุดมุ่งหมายอยู่ที่การรับฟังความคิดเห็นของผู้ให้ สัมภาษณ์ ส่วนการแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เป็นได้ทั้งการสื่อสารแบบทางเดียวและสอง

ทาง ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของประชาชนย่อมทำได้ดี เมื่อมีการรับรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหา หรือข้อมูลโครงการ

3. เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นการสื่อสาร สองทางมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นในเนื้อหาของเทคนิคอย่างชัดเจน ฉะนั้นเป็น กลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วม คือ 1) เวทีสาธารณะ 2) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ 3) การจัด กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน 4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ และ 5) คณะที่ ปรึกษา แต่ละเทคนิคมีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น เวทีสาธารณะเหมาะสำหรับการแลกเปลี่ยน ข้อมูลกับคนจำนวนมาก ส่วนการพบปะไม่เป็นทางการมีความเป็นกันเองและสามารถพูดคุยแบบ เป็นส่วนตัว ขณะที่เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบคณะที่ปรึกษา มีความเป็นทางการและจำกัดบุคคล เข้าร่วมเฉพาะตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งหากแต่มีความต่อเนื่องมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นการ จัดเป็นครั้งคราวจากการศึกษาเทคนิคการมีส่วนร่วม สรุปได้ว่า คือ การนำเสนอและสร้าง ความเข้าใจ การให้ข้อมูลแก่ประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของ เพื่อให้การ มีส่วนร่วมเป็นไปอย่างกว้างขวางและส่งผลให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

สรุปแนวความคิดการพัฒนาการบริหาร คือ มุ่งเน้นการปรับตัวขององค์การตาม การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเป็นการนำเอาทฤษฎี ต่างๆ มาประยุกต์ใช้ โดยการดัดแปลง แก้ไข หรือปฏิรูประบบบริหาร โดยศึกษาปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลให้เหมาะสมต่อการ เปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นผลที่ก่อให้เกิดการขยายและการก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคข้อขัดแย้งอย่างรีบด่วน ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร สามารถแบ่งทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารที่สำคัญมี 3 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ มีเหตุมีผล มีการปฏิรูปการจัดการขนาดใหญ่ การบริหารในยุคนี้ เปลี่ยนจากการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จของผู้มีอำนาจไปสู่การใช้ศาสตร์แห่งการบริหาร อาจเพื่อ มุ่งเน้นวิธีการจัดการงานที่ดีมีระบบ โดยศึกษาจากเหตุและผล แล้วสรุปกำหนดกฎเกณฑ์นำมาใช้ ในการทำงาน โดยยึดผลผลิตเป็นสำคัญทฤษฎีพฤติกรรมองค์การและทฤษฎีองค์การสมัยใหม่

มุ่งที่จะผสมผสานข้อดีของการจัดการทั้งสองแบบระหว่างการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ กับการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ รวมทั้งปรับปรุงหรือดัดแปลงแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น

### การพัฒนางานและการปรับปรุงงาน

1. การออกแบบงาน (Job design) ในการทำงานนั้น จะต้องประกอบไปด้วย กิจกรรมที่หลากหลาย จำเป็นต้องมีการออกแบบงาน เพื่อจัดกลุ่มกิจกรรมเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการทำงานด้วย ในการออกแบบงานนั้น ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพในการทำงานและการจูงใจเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการออกแบบงานมี 4 วิธี ดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตน์. 2555 : 70-71)

1.1 การทำให้งานมีความง่ายมากขึ้น โดยแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ เพื่อให้ ผู้ปฏิบัติงานมีขอบเขตแคบลง สามารถฝึกอบรมให้ใช้วิธีการได้ดีที่สุด นั้นส่วนที่รับผิดชอบนั้นได้

1.2 การหมุนเวียนในงาน โดยการแบ่งออกเป็น ส่วนๆ เช่นเดียวกับวิธีแรก แต่ กำหนดช่วงเวลาให้ผู้ปฏิบัติหมุนเวียนสลับกันปฏิบัติงานทำงานในแต่ละส่วนเพื่อลดความเบื่อหน่าย ซ้ำซาก และเพื่อความเข้าใจของงานรอบด้าน ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาที่ดีได้

1.3 การเพิ่มเนื้องาน โดยกำหนดให้มีกิจกรรมที่หลากหลายมากขึ้นในงานหนึ่งๆ เพื่อให้งานมีความท้าทายและมีความจูงใจมากขึ้น

1.4 การเพิ่มคุณค่างาน เป็นการแบ่งงานที่ตอบสนองต่อความต้องการขององค์กร และบุคคล ผู้ปฏิบัติสามารถควบคุมและวางแผนการปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มีความเป็นอิสระ ลดการควบคุม ลักษณะงานมีความหลากหลาย ท้าทาย มีการเสริมสร้างเพื่อความก้าวหน้าของ บุคคลและการพัฒนางาน

2. การจัดแผนงาน เป็นการจัดรวมงานของบุคคลเข้าเป็นหน่วย หลายหน่วยรวม เป็นแผนก และหลายแผนกรวมเป็นหน่วยงานใหญ่ โดยทั่วไปการจัดแผนงานมีอยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1 รูปแบบการจัดตามหน้าที่ ซึ่งสามารถพัฒนาได้อย่างลึกซึ้ง สามารถใช้ ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความประหยัด

2.2 รูปแบบการจัดตามส่วนงาน สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของ



องค์กรได้เร็ว เนื่องจากไม่ต้องขึ้นอยู่กับหน้าที่อื่น สามารถพัฒนาทักษะของการบริหารได้อย่างสง  
กว้างขวาง

2.3 รูปแบบการจัดแบบผสม องค์กรสามารถเน้นความชำนาญเฉพาะทาง และให้  
ความประหยัดในแผนกที่จัดตามหน้าที่ได้ สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ ในแผนกที่  
จัดตามส่วนงาน

2.4 รูปแบบการจัดแบบเมตริกซ์ เป็นการกระจายอำนาจสู่ผู้บริหารระดับล่าง  
ทำให้นักบริหารระดับสูงไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การประสานงานและระบบการ  
ติดตามผล สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการตัดสินใจใน  
ระดับล่าง

3. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการกำหนดความต้องการทรัพยากร  
มนุษย์ในอนาคตที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกลไกในการทำงานให้บรรลุ  
วัตถุประสงค์ ประกอบด้วยการวิเคราะห์งาน ซึ่งเป็นการศึกษาส่วนต่าง ๆ ของงานในทุก ๆ ด้าน  
ซึ่งผลจากการวิเคราะห์งาน ทำให้ได้คำพรรณนางาน รวมถึงจุดหมายโดยย่อของงาน รายการ  
หน้าที่และความรับผิดชอบ เงื่อนไขการทำงาน เป็นต้น

4. การจัดคนเข้างาน เป็นชุดของกิจกรรมในการดึงดูดและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่  
ตำแหน่ง เพื่อเป็นกลไกให้จุดหมายขององค์กรบรรลุ ในองค์กรที่แรงงานมีความเติบโตช้ามักไม่  
เป็นที่ดึงดูดใจให้คนเข้าทำงาน อาจจำเป็นต้องมีการสรรหา เพื่อให้ได้คนที่ตรงกับลักษณะที่  
วิเคราะห์ไว้ การสรรหานี้อาจได้มาจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อรสา สุขเปรม (2549 : 153) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนด 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วน  
จังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่  
กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่พัฒนานโยบายการจัด  
การศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ให้  
สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ สนับสนุนเงินรายได้ของท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนให้กับ

โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในท้องถิ่น ทั้งที่เป็นโรงเรียนในความรับผิดชอบและโรงเรียนสังกัดหน่วยงานอื่น ตลอดจนติดตาม ดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนในความรับผิดชอบ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลใด มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนนอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยได้เต็มรูปแบบเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้จัดการศึกษาดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับการประเมินผ่านเกณฑ์

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 (ราชกิจจานุเบกษา. 2553 : 1) หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร การศึกษาที่ต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามีฐานะเป็น องค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการ ประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพ ของสถานศึกษา อุดมการณ์ของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนโดย รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาเยาวชนไทยทุกคนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้ง ในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของโลก เพื่อเป็นรากฐานที่พอเพียงสำหรับการใฝ่รู้ใฝ่เรียน ตลอดชีวิต รวมทั้งเพื่อการพัฒนาหน้าที่การทำงานและการพัฒนาคุณภาพชีวิตส่วนตนและครอบครัว และเพื่อสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการสร้างสรรค์สังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อ การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในอนาคต หลักการของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน ยึดหลักที่สอดคล้องกับอุดมการณ์

สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2549 : 5-15) อธิบายถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติมุ่งปรับปรุง การศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ สร้างเสริมความรู้และปลูกฝัง จิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมขอชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน กำหนดให้การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยให้มีการบริหาร และการจัดการศึกษาโดยรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมการผลิต และพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากร ทางการศึกษา การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนการนำเทคโนโลยีเพื่อ การศึกษา มาใช้ในการจัดการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการบริหารงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนบรรลุผล ตามเป้าหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติสิทธิของ ประชาชนในด้านการศึกษา และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่าง ทั่วถึง มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มี อำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะสำหรับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของคนใน

ท้องถิ่น ให้มีคุณลักษณะที่สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสมานฉันท์และมีความสุขที่ยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

## การบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความหมายของการบริหารการศึกษา

ได้มีนักวิชาการรวมทั้งองค์กรภาครัฐ ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษา พอสรุปได้ ดังนี้

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2547 : 10) ได้อธิบายว่า การบริหารการศึกษา คือกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน และสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ค่านิยม หรือคุณธรรม ทั้งในด้านการสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบแบบแผน

ทิตินา แคมมณี (2551 :12) ได้กล่าวว่า การบริหารการศึกษา คือ การดำเนินการต่าง ๆ ของกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมให้มีความเจริญงอกงามในด้านต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และเหมาะสมกับความแตกต่างระหว่างบุคคล เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ดังนั้นโรงเรียนหรือสถาบันทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ซึ่งต้องทำหน้าที่การบริหารการศึกษา มีผู้บริหารการศึกษาของโรงเรียนรับผิดชอบสูงสุดร่วมกับคณะครู และผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งตัวแทนประชาชนด้านที่เข้ามาร่วมกิจกรรมการดำเนินในลักษณะต่าง ๆ จัดบริการทั้งทางวิชาการและอื่นๆ ให้แก่คนทุกเพศทุกวัยในชุมชนนั้น ตลอดจนความต้องการของชุมชน และเพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547 : 6) ได้ให้ความหมายการบริหารสถานศึกษา หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบใช้ทรัพยากรและเทคนิคอย่างเหมาะสม

แรมเซเยอร์ และคณะ (Ramseyer and others. 1955 : 18-56; อ้างถึงใน รุ่ง

แก้วแดง. 2546 : 18-19) ได้สรุป ขอบข่ายการบริหารจัดการศึกษาหรือการบริหารงานโรงเรียน มี 8 ประการ ได้แก่

1. พัฒนาการเรียนการสอน
2. ธุรการการเงินและบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน
3. เป็นผู้นำของชุมชนตามที่โรงเรียนตั้งอยู่
4. งานบุคคล
5. งานอาคารสถานที่
6. จัดการรถรับส่งนักเรียน
7. จัดระบบบริหารโรงเรียนให้ถูกต้อง
8. ปกครองดูแลนักเรียน

ฟิชค์ (Fisk. 1963 : 211-225; อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง. 2546 : 18-19) ได้อธิบายว่า การบริหารจัดการศึกษาหรือการบริหารงานโรงเรียน แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านความสัมพันธ์ชุมชน
2. ด้านการสรรหาและการพัฒนาบุคลากร
3. ด้านการปรับปรุงและส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา
4. ด้านการจัดหาและดูแลเรื่องการเงิน อาคารสถานที่และอุปกรณ์

ลิพแฮมและโฮ็ค (Lipham and Hock. 1974 : 13 อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง. 2546 : 18-19) ได้แบ่ง ขอบข่ายการบริหารจัดการศึกษาหรือการบริหารงานโรงเรียน มี 5 ประการ ได้แก่

1. การเรียนการสอน
2. บริหารบุคคล
3. บริหารนักเรียน
4. งานการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ และ
5. งานสัมพันธ์ชุมชน

คิมบรอซ และ นันเนอร์รี่ (Kimbrough and Nunnery. 1976 : 164-193 อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง. 2546 : 18-19) บริหารจัดการศึกษาหรือการบริหารงานโรงเรียน มี 8 ประการ

ได้แก่

1. งานพัฒนาองค์การและอำนวยการซึ่งองค์การ
2. งานบริหารหลักสูตรและการสอน
3. งานบริหารเศรษฐกิจการศึกษา
4. งานธุรการ
5. งานบริหารบุคลากร
6. งานกิจการนักเรียน
7. งานสร้างภาวะผู้นำในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
8. งานด้านการประเมินผล การวิจัย และสร้างความเชื่อถือจากประชาชน

เซอร์จิอวานนี (Sergiovanni. 1987 : 10 อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง. 2546 : 18-19)

ได้เสนอ การบริหารจัดการศึกษา หรือการบริหารงานโรงเรียน แบ่งออกเป็น 9 ประการ ได้แก่

1. พัฒนาโปรแกรมการศึกษา
2. กิจกรรมนักเรียน
3. การบริหาร
4. บุคลากร
5. วางแผน
6. งานธุรการ
7. พัฒนาบุคลากร
8. สัมพันธ์ชุมชน
9. ความประพฤตินักเรียน

เอิบเบน และฮิวส์ (Ubben and Hughes. 1992 : 10 อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง.

2546 : 18-19) ได้กล่าวสรุปว่า ภารกิจการบริหารโรงเรียน ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบ  
นั้นมี 5 ประการ คือ

1. พัฒนาหลักสูตร
2. ปรับปรุงการสอน
3. บริการนักเรียน

4. จัดการด้านการเงินและสิ่งอำนวยความสะดวก

5. ความสัมพันธ์กับชุมชน

พินส์ หันนาคินทร์ (2544 : 42) ได้แบ่งงานการบริหารงานการศึกษา หรือเป็นการบริหารงานโรงเรียน ออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายวิชาการ (Academic affairs) ได้แก่ การจัดการด้านการเรียนส่วนรวม เช่น การจัดการสอน การ จัดครูเข้าสอน การจัดหนังสือเรียนและอุปกรณ์การสอน การ ดำเนินการวัดและประเมินผลการศึกษาแก่ผู้ปกครองและออกไปสำคัญรับรองการจบการศึกษา ของนักเรียน

2. ฝ่ายธุรการ (Business affairs ) ได้แก่ การจัดการในเรื่องที่สนับสนุนให้ งาน ต่าง ๆ ของโรงเรียนดำเนินด้วยความสะดวกเรียบร้อย เช่น งานสารบรรณ งานการเงิน งาน ทะเบียนและพัสดุ การจัดซื้อพัสดุ ครุภัณฑ์ให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น

3. ฝ่ายบริหารนักเรียน (Student affairs) ได้แก่ งานช่วยเหลือให้บริการแก่ นักเรียน ควบคุมความประพฤติและระเบียบวินัยของนักเรียน การจัดเรื่องอาหารกลางวัน การ จัด นันทนาการ และการแนะแนวเบื้องต้น

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543 : 6 –67) ได้แบ่งขอบข่ายงานโรงเรียนเป็น 5 ประการ ดังนี้

1. การบริหารงานวิชาการ

2. การบริหารงานบุคคลากร

3. การบริหารงานธุรการ

4. การบริหารกิจกรรมนักเรียน

5. การบริหารความสัมพันธ์กับชุมชน

สรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ ของกลุ่มบุคคลที่มี ส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนให้มีความเจริญงอกงามในด้านต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และเหมาะสมกับความแตกต่างระหว่างบุคคล ซึ่งการบริหารการศึกษาหรือการบริหารโรงเรียน มี ขอบข่ายงานที่เกี่ยวข้อง เช่น งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานการเงินและบัญชี งานอาคารสถานที่ และงานสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น

**แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนด 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่พัฒนานโยบายการจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ สนับสนุนเงินรายได้ของท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในท้องถิ่น ทั้งที่เป็นโรงเรียนในความรับผิดชอบและโรงเรียนสังกัดหน่วยงานอื่น ตลอดจนติดตาม ดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนในความรับผิดชอบ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลใด มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนนอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยได้เต็มรูปแบบเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้จัดการศึกษาดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับการประเมินผ่านเกณฑ์ (อรสา สุขเปรม. 2549 : 153)

### หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีนักวิชาการ ตลอดทั้งองค์กรภาครัฐ ได้รวบรวมแนวคิดดังกล่าวไว้ ซึ่งผู้ศึกษาขอนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 117-118) อธิบายว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถจัดการศึกษาได้ เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของรัฐ หลักการในการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน และต้องให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ต้องมีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ คำนี้ถึงความสามารถของบุคคลนั้น และการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการ



ดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข สำหรับในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สรุปได้ว่า หลักในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของรัฐ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับการจัดการศึกษาต้องยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิต สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีคุณภาพด้วย

### การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการและสมาชิกองค์กรภาครัฐ แสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 11) อธิบายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาได้ทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น ให้มีคุณลักษณะที่สามารถดำเนินชีวิต ให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสมานฉันท์และมีความสุขที่ยั่งยืน และจะต้องสอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่นและประเทศชาติ อีกทั้งยังเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศและนานาชาติด้วย

กมล สุดประเสริฐ (2548 : 12) ให้ความเห็นว่า จากอดีตที่ผ่านมา การจัดการศึกษาถูกรอบงำโดยรัฐค่อนข้างมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรให้สถานศึกษาและประชาชนจัดการศึกษาด้วยตนเอง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพ ๆ หนึ่ง ที่สะท้อนให้เห็นถึง การจัดการตนเองด้านการศึกษาของประชาชน การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ควรเป็นไปในรูปคณะกรรมการอาจเรียกว่า คณะกรรมการศึกษา แยกต่างหากจากคณะกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุนทร สุนันท์ชัย (2548 : 18) กล่าวว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรเป็นไปในรูปของคณะกรรมการศึกษา ทั้งระดับหน่วยงานบริหาร และระดับ

สถานศึกษา ระดับหน่วยงานควรควบคุมและกำกับ ควรให้สถานศึกษามีอิสระทางการบริหาร จัดการ และการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา ควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และควรจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียน

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะการกระจายอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาได้ทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขที่ยั่งยืน สอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภาพ ๆ หนึ่ง ที่สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการตนเองด้านการศึกษาของประชาชน การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ควรเป็นไปในรูปคณะกรรมการอาจเรียกว่า คณะกรรมการศึกษา แยกต่างหาก จากคณะกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้สถานศึกษามีอิสระทางการบริหารจัดการ และการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับนักเรียน

### การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาไม่ว่า จะดำเนินการโดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการในการ จัดการศึกษาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหลักที่สำคัญ ได้แก่

1.1 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้ สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่าง ต่อเนื่อง

1.2 การจัดการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐประกาศให้เป็นไปตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดย ไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกายจิตใจ สติปัญญา อารมณ์สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและ

โอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

1.3 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจสติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

1.4 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติรวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

2. ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (การกำหนดลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับการประเมินความพร้อมซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา โดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อม มีความเหมาะสม และมีความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณีคือ

2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อให้จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติมโดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติมโดยสถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติม แต่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษาจากที่จัดอยู่เดิม

2.2 การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมด้านนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นด้านอื่นแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการหรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น) หรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลแต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนด้วย โดยไม่อาจจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก และเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นเจ้าของร่วมของโรงเรียนดังกล่าว หรือกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอโอนโรงเรียนมาสังกัด แต่ห้ามจำกัดด้านรายได้และไม่ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการการศึกษา หรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วม เพื่อรับโอนสถานศึกษานั้นไปบริหารจัดการแทน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2552)

สรุปได้ว่า ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1) การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับ และประเภทการศึกษา โดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการจัดการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อมและเหมาะสมและมีความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ 2) การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### การจัดการระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

การบริหารงานบุคคลและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (กจ. ก.ท. และ ก.อบต.) ต้องปรับปรุงมาตรฐานและหลักเกณฑ์ของข้าราชการและพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายดังกล่าว โดยจัดทำประกาศมาตรฐานทั่วไป และหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และบังคับให้ใช้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ สำหรับการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา จำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1. บุคลากรทางการศึกษา

1.1 สายงานบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา

1.2 สายงานการสอน ได้แก่ ครูผู้ช่วย และครู

1.3 บุคลากรสนับสนุนการสอน ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งการเงิน บัญชี พัสดุ กลุ่มตำแหน่งธุรการและบันทึกข้อมูล กลุ่มตำแหน่งโภชนาการและอนามัยโรงเรียน กลุ่มตำแหน่งคอมพิวเตอร์

#### 2. ข้าราชการและพนักงานครูที่ไม่สังกัดสถานศึกษา ได้แก่

2.1 สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา

รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา หัวหน้ากองการศึกษา หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าฝ่ายการศึกษา

2.2 สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งศึกษานิเทศก์

2.3 สายงานการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษา ได้แก่ นักวิชาการศึกษา เจ้าหน้าที่สหนาการ สารวัตรนักเรียน นักวิชาการวัฒนธรรม และบรรณารักษ์

2.4 สายงานทั่วไป (บุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่ เจ้าพนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน

## การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครอง (Governance) หมายถึง การที่รัฐจัดระบบและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อสร้างสัมพันธภาพระหว่างรัฐ ประชาชน พื้นที่และกลไกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐเกิดความผาสุกในหมู่ ประชาชน และเกิดความอุดมสมบูรณ์ในพื้นที่การจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) สำหรับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการมุ่งเน้นถึงการจัดการปกครองของประชาชนใน ท้องถิ่นโดยท้องถิ่นและเพื่อท้องถิ่นเอง ทั้งนี้โดยอยู่ในกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนดให้

โกวิท พวงงาม (2548 : 63-67) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การจัดการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง โดยมีอำนาจการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีความรับผิดชอบที่จะต้องทำงานให้บริการต่อท้องถิ่น รวมทั้งได้รับมอบอำนาจบางประการที่ทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นของท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องรอให้ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง การปกครองซึ่งจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยปกครองเหล่านั้นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นนั้นเข้ามาทำการบริหารท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระโดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางจนขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจอธิปไตยของ ประเทศมิได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2542 : 42) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่น ที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีสาระสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตทางกายภาพ ที่ชัดเจน เช่น มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ไม่ทับกัน
2. เป็นการปกครองที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยการจัดหาบริการต่าง ๆ ให้ เช่น งานโยธา งานสาธารณสุข เป็นต้น
3. มีสภาท้องถิ่นมีวิธีการเลือกตั้งในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเลือกตั้งของสภาระดับชาติ
4. รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการดำเนินการกิจกรรม ต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เช่นการเก็บภาษีอากร เป็นต้น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เป็นการปกครองของประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ดำเนินการปกครองโดยอาศัยกรอบและอัตรายอำนาจที่ได้รับโดยสิทธิตามกฎหมาย (Legal) ต้องมีองค์การรองรับเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

#### หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นที่ได้เสนอมานั้น ได้ถูกนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองดังที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 54-55) ได้จำแนกหลักการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์การหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นหลักหรือเป็นแกนนำในการบริหาร โดยใช้พลังกลุ่มหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลุ่มเป็นกำลังสำคัญโดยขนาดของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรใหญ่เกินไป
2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั้งสองฝ่ายต้องมาจากการเลือกตั้งมิใช่มาจากการแต่งตั้ง

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความเป็นอิสระหรือมีอำนาจ อิสระ (Autonomy) ในการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตน การกำกับดูแลจากรัฐบาลในส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคจะต้องมีอยู่ในวงจำกัด ในขณะที่เดียวกันควมมีอิสระหรืออำนาจอิสระของหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีขอบเขต มิใช่มีอิสระมากเกินไปอันนำไปสู่การแยกตัว เป็นอิสระ (Independence) จากรัฐบาลในส่วนกลางในกรณีของประเทศไทย เป็นประเทศ ที่จัดการปกครองตามแบบของฝรั่งเศส ซึ่งได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยอยู่ภายใต้การ ควบคุมของรัฐบาลกลางมาก

4. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีลักษณะเป็นนิติบุคคล คือ มีอำนาจ ในการทำนิติกรรมสัญญาตามกฎหมายกับหน่วยงานต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชนได้อย่างมี ขอบเขตจำกัดมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับขนาดความรู้ความสามารถและฐานะทางเศรษฐกิจของ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

5. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสังกัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่สังกัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง เพราะอาจทำให้ขาดเป็นอิสระ ในการบริหาร

6. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลาง ให้เพียงพอกับขนาด ความรู้ความสามารถและฐานะทางเศรษฐกิจของหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น

7. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการบริหาร ท้องถิ่น โดยเฉพาะสิทธิที่ตรากฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่น

8. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีงบประมาณและแหล่งรายได้ของตนเอง

9. ข้าราชการประจำต้องไม่เข้าไปเป็นหัวหน้าหรือมีบทบาทสำคัญอยู่ในหน่วยการ บริหารส่วนท้องถิ่น ยกเว้นในระยะเริ่มแรก โดยอาจเข้าไปเป็นที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำหรือ ช่วยเหลือทางวิชาการได้

10. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีบทบาทในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น



หรือต้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นทุกชั้นตอนนับตั้งแต่ การคิด การวางแผน การตัดสินใจและการลงมือปฏิบัติ

11. รัฐบาลส่วนกลางต้องมีเจตนาธรรมณ์ และลงมือปฏิบัติให้เกิดผลอย่างต่อเนื่อง และชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง

12. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจิตสำนึกในการรักและหวงแหนชุมชน หรือท้องถิ่นของตน พร้อมทั้งมีจิตสำนึกของการเสียสละ ร่วมมือกันทำงานเพื่อส่วนรวม ตลอดจนมีความซื่อสัตย์สุจริต และคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมควบคู่กันไปด้วย

### รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 41) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี อยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภทได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การ บริหารส่วนจังหวัด

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบ ทั่วไปจะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมือง พัทยาที่เป็นประเภทนี้

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### เทศบาล

สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2553 : 133) ได้อธิบายว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้อธิบายถึง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน รูปแบบเทศบาลไว้ว่า เทศบาลได้เกิดขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

โดยเทศบาลนั้นเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด โดยรัฐบาลได้นำรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล มาจากระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ได้กำหนดรายละเอียดการปกครอง และวิธีการบริหารงานไว้ ดังนี้

ตามกฎหมายเทศบาล แบ่งเทศบาลเป็น 3 ประเภท ซึ่งเป็นการแบ่งตามขนาดเล็กลงใหญ่ ของชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ตามสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกัน เพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น เรียงตามลำดับเล็กใหญ่ ดังนี้ เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลนครเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลนั้นจัดตั้งเป็นแห่ง ๆ ไปการยกฐานะของท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลนั้นถือความสำคัญของท้องถิ่น จำนวนและความหนาแน่นของราษฎรในชุมชนนั้น และรายได้ที่คาดว่าจะสามารถจัดเก็บ มาเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้บังคับไว้ตามกฎหมาย

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเทศบาล มีดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล กฎหมายเทศบาลนั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎร ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่น เหมือนกับเทศบาลประเภทอื่นกฎหมายเทศบาลบัญญัติว่า เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่นให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล การจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย ดังนั้นการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ซึ่งจะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรอยู่มากและมีความเจริญพอสมควร

2. เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองทำได้ 2 กรณี คือ

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง โดยให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง เว้นแต่จะตั้งเป็นเทศบาลนครก็ได้แต่จะตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้

2.2 ท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดแล้ว จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองไม่ได้ เว้นแต่ต้องเข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2.2 มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่บังคับไว้สำหรับเทศบาลเมือง เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ให้ดำเนินการเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนครต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1 เป็นชุมชนที่มีราษฎรอยู่ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่บังคับไว้สำหรับเทศบาล เมื่อได้เข้าตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็ให้ดำเนินการเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนครท้องถิ่นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และการจัดตั้งจะต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย และเมื่อเป็นเทศบาลแล้วก็มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

สรุปได้ว่า เทศบาล หมายถึง การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 นั้น เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด โดยนำรูปแบบมาจากกระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ในปัจจุบันแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2553 : 134 -136) ได้อธิบายว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาล แบ่งออกได้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2 ให้มีบำรุงทางบกและทางน้ำ

1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ

กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- 1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงาม

#### ของท้องถิ่น

- 1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- 1.10 อาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลตำบล ดังต่อไปนี้
  - 1.10.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  - 1.10.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  - 1.10.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
  - 1.10.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
  - 1.10.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  - 1.10.6 ให้มีการบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  - 1.10.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - 1.10.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  - 1.10.9 เทศพาณิชย์

#### 2. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 2.1 กิจการตามที่ระบุไว้เป็นหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำ
- 2.2 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2.3 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 2.5 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 2.6 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 2.8 อาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 2.8.1 ให้มีตลาดทำเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 2.8.2 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 2.8.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 2.8.4 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 2.8.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 2.8.6 ให้มีการสาธารณสุข
- 2.8.7 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 2.8.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 2.8.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- 2.8.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน
- 2.8.11 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ
- 2.8.12 เทศพาณิชย์

หย่อนใจ

ท้องถิ่น

### 3. เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 3.1 กิจการที่ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ
  - 3.2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
  - 3.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
  - 3.4 ควบคุมสุขลักษณะและอนามัย ในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ
  - 3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
  - 3.6 จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบ ท่าข้าม และที่จอดรถ
  - 3.7 การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
  - 3.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
  - 3.9 เทศบาลนคร อาจทำกิจการอื่น ตามที่เทศบาลเมืองทำได้ โดย
- หลักการเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการเฉพาะในเขตเทศบาลของตน แต่บางกรณีเทศบาลอาจ

ดำเนินกิจการนอกเขตหรือร่วมกับบุคคลอื่นได้ภายใต้เงื่อนไข คือ เทศบาลนคร ยังสามารถทำ  
กิจการนอกเขตได้เมื่อ

3.9.1 การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนิน  
ตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

3.9.2 ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล  
สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ

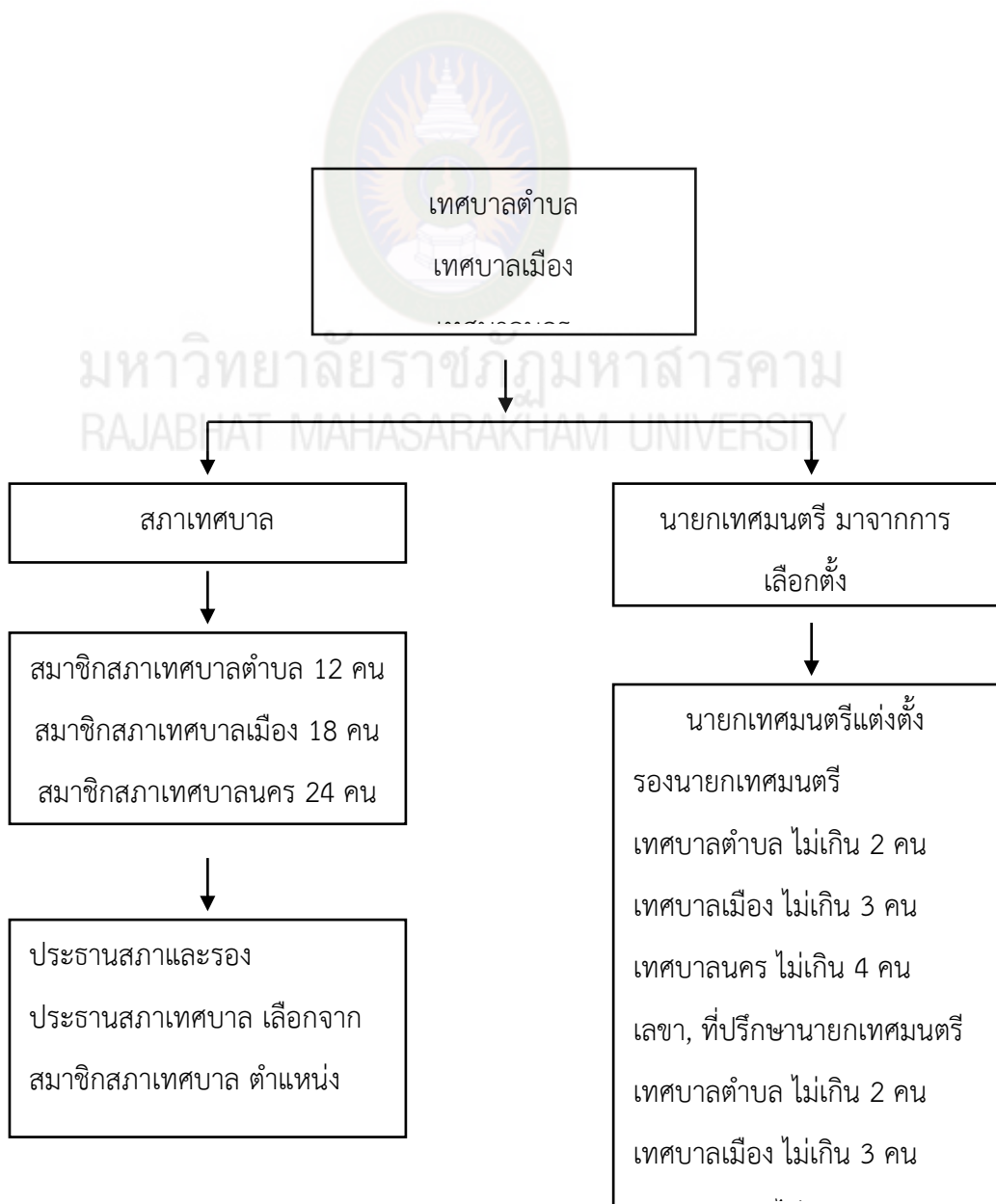
3.9.3 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

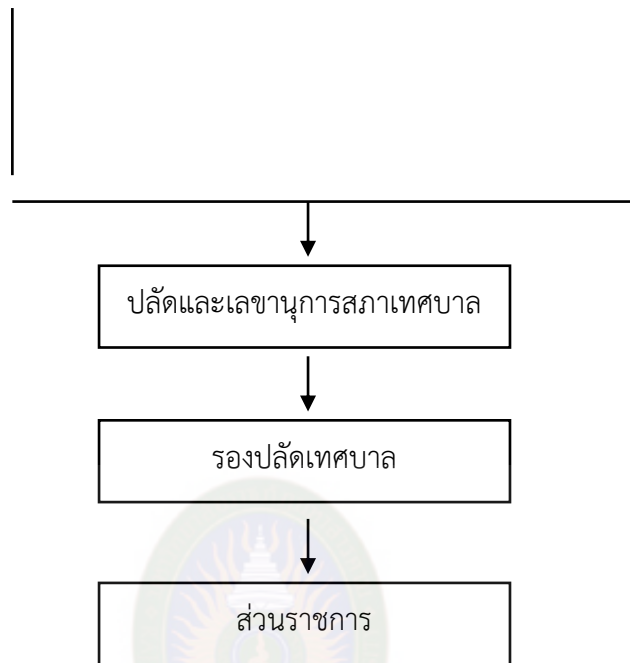
3.10 เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือ  
หุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

3.10.1 จัดตั้งบริษัทจำกัดนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการ  
ค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

3.10.2 เทศบาลต้องถือหุ้นต้องมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 5 ของทุนที่  
บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วน  
ตำบล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือหุ้นนั้นร่วมกัน

3.10.3 ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การ  
เปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยนอกจากนี้ได้ให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำ  
เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นโครงการขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวง  
การเมืองการจัดตั้ง ยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา





แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

### บริบทเทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองกุ้งศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

1. สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลหนองใหญ่ (2557 : 58-60) แยกได้ดังนี้

1.1 ลักษณะที่ตั้ง ของตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองกุ้งศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอนองกุ้งศรี ประมาณ 9 กิโลเมตร และห่างจากอำเภอเมือง ประมาณ 71 กิโลเมตร ที่ทำการเทศบาลตำบลหนองใหญ่ ตั้งอยู่ที่บ้านหนองชุมแสง หมู่ที่ 13

1.2 เนื้อที่ เทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองกุ้งศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ มีเนื้อที่ประมาณ 61.09 ตร.กม. หรือ 388,181.13 ไร่

1.3 ภูมิประเทศ เทศบาลตำบลหนองใหญ่ มีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ ติดตำบลโคกเคเรือ อำเภอนองกุ้งศรี และตำบลกุงเก่า อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์



ทิศใต้ ติดต่อบ้านหนองกุ้งศรี อำเภอหนองกุ้งศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันออก ติดต่อบ้านหนองกุ้งศรี อำเภอหนองกุ้งศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันตก ติดต่อบ้านพิมูล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

1.4 จำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลหนองใหญ่ มีทั้งหมดจำนวน 15 หมู่บ้าน คือ บ้านหนองใหญ่ หมู่ที่ 1 บ้านหนองบัวแดง หมู่ที่ 2 บ้านนามูล หมู่ที่ 3 บ้านโนนสมบูรณ์ หมู่ที่ 4 บ้านหนองชุมแสง หมู่ที่ 5 บ้านนาคำน้อย หมู่ที่ 6 บ้านหนองชุมแสง หมู่ที่ 7 บ้านหนองชุมแสง หมู่ที่ 8 บ้านนาคำน้อย หมู่ 9 บ้านนาคำน้อย หมู่ที่ 10 บ้านเอราวัณ หมู่ที่ 11 บ้านนาคลองแสน หมู่ที่ 12 บ้านหนองชุมแสง หมู่ที่ 13 บ้านหนองชุมแสง หมู่ที่ 14 บ้านนาคำน้อย หมู่ที่ 15

1.5 ประชากร เทศบาลตำบลหนองใหญ่ มีประชากร 8,089 คน แยกเป็นชาย 4,979 คน และหญิง 4,010 คน

## 2. สภาพทางเศรษฐกิจ แยกได้ดังนี้

2.1 อาชีพ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

2.2 หน่วยธุรกิจ มีปั้มน้ำมัน 19 แห่ง มีร้านค้า 50 แห่ง และมีโรงสีข้าวขนาดเล็ก 25 แห่ง

## 3. สภาพทางสังคม แยกได้ดังนี้

3.1 การศึกษา มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 5 แห่ง มีโรงเรียนประถมศึกษา (รวมขยายโอกาส) 5 แห่ง มีโรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง

3.2 สถาบันและองค์การทางศาสนา มีวัด/สำนักสงฆ์ 10 แห่ง

3.3 ด้านสาธารณสุข มีสถานีอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน 1 แห่ง

3.4 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีการจัดเวรยามรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน

## 4. การบริการพื้นฐาน ได้แก่

4.1 การคมนาคม มีทางหลวงแผ่นดิน 1 สาย ถนนลาดยาง 1 สาย ถนนลูกรังเชื่อมหมู่บ้าน 6 สาย

4.2 การโทรคมนาคม มีโทรศัพท์สาธารณะ 41 แห่ง

4.3 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าใช้ทุกหมู่บ้าน

4.5 ลำน้ำธรรมชาติ มีลำห้วย จำนวน 5 สาย ได้แก่ ห้วยลำหนองแสน ห้วยลึก ห้วยเตี้ยก ห้วยทราย ห้วยเข บึง,หนอง 1 แห่ง (หนองใหญ่) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ได้แก่ ฝายน้ำล้น 14 แห่ง สระน้ำ 11 แห่ง บ่อโยก 54 แห่ง ประปาส่วนภูมิภาค 1 แห่ง และประปาหมู่บ้าน 14 แห่ง

#### 5. ข้อมูลด้านศักยภาพของเทศบาลตำบล

5.1 บุคลากรของเทศบาลตำบล จำนวน 58 คน

5.2 ตำแหน่งในสำนักปลัดเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จำนวน 23 อัตรา

5.3 ตำแหน่งในกองคลัง จำนวน 9 คน

5.4 ตำแหน่งในกองโยธา จำนวน 7 อัตรา

5.5 ตำแหน่งในกองการศึกษา จำนวน 18 อัตรา

5.6 ตำแหน่งในกองสาธารณสุข จำนวน 1 อัตรา

5.7 รายได้ของเทศบาลตำบล ประจำปีงบประมาณ 2558 (ประมาณการ รายรับ) จำนวน 25,024,600 บาท

6. ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องพัฒนา งานกองการศึกษาเทศบาลตำบลหนองใหญ่ ตามความสำคัญ มีดังนี้

6.1 ด้านแผนงานและโครงการ

6.2 ด้านงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

6.3 ด้านงานบริหารการศึกษา

6.4 ด้านงานศึกษานิเทศก์

7. บทบาทหน้าที่งานกองการศึกษา เทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย ส่งเสริมพัฒนาหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการเรียนรู้พัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น และหลักเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนดทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยรับผิดชอบการวางแผนการศึกษา กำหนดนโยบายและแผน

โครงการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของจังหวัดและกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมทำนุบำรุงศาสนา การอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญา ท้องถิ่น การพัฒนากิจกรรมเด็ก เยาวชนและนันทนาการ การฝึกอบรมและการส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

โครงสร้างการบริหารงานกองการศึกษา เทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ใหญ่ ดังนี้

1. ด้านแผนงานและโครงการ ประกอบด้วย งานแผนและโครงการ งานงบประมาณ และงานธุรการ
2. ด้านงานบริหารการศึกษา ประกอบด้วย งานการเจ้าหน้าที่ งานการศึกษาปฐมวัย และงานส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
3. ด้านงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย งานการศึกษา นอกระบบและตามอัธยาศัย งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน งานกีฬาและนันทนาการ และงานส่งเสริมประเพณี ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
4. ด้านงานศึกษานิเทศก์

ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละภาระงานดังนี้

1. งานแผนงานและโครงการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่งานแผนงานและโครงการ งานระบบสารสนเทศ งานงบประมาณและงานธุรการ ประกอบด้วย

- 1.1 งานแผนงานและโครงการ มีหน้าที่
  - 1.1.1 วิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
  - 1.1.2 จัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 1.1.3 วิเคราะห์งบประมาณและค่าใช้จ่าย การจัดทำงบประมาณประจำปีและบริหารงานงบประมาณ
  - 1.1.4 ติดตามผลและรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน
  - 1.1.5 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

1.2 งานงบประมาณ มีหน้าที่

1.2.1 วางแผน ดำเนินการ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลเกี่ยวกับงานการเงินของกองการศึกษา

1.2.2 งานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี เช่น การเตรียมการเบิกจ่ายเงิน และสิ่งแทนตัวเงิน การวางฎีกา การตรวจสอบหลักฐานใบสำคัญการจ่ายเงินทุกประเภท ทั้งในและนอกงบประมาณ รวมถึงการลงบัญชี ตลอดจนงานบริหารและและควบคุมงบประมาณของกองการศึกษา

1.2.3 งานรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณของงาน/ฝ่ายต่าง ๆ ของกองการศึกษา แล้วจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของกองการศึกษา

1.2.4 งานรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและโครงการของงาน/ฝ่ายต่างๆของกองการศึกษา แล้วจัดทำร่างแผนพัฒนาของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

1.2.5 งานการบริหารและควบคุมงานงบประมาณของกองการศึกษา

1.2.6 งานเกี่ยวกับการทำบัญชีถือจ่ายเงินเดือนพนักงานครูเทศบาล ตามแบบและวิธีการที่สำนักงบประมาณกำหนด รวมทั้งการจัดทำบัญชีถือจ่ายเงินเดือนเพิ่มระหว่างปี

1.2.7 งานการพัสดุ เช่น งานเกี่ยวกับการขออนุมัติ จัดหา จัดจ้าง เบิกจ่ายซ่อมแซมและบำรุงรักษาพัสดุ ตลอดจนทำบัญชีทะเบียนพัสดุเก็บรักษาใบสำคัญ หลักฐานเอกสารเกี่ยวกับพัสดุ เก็บรักษพัสดุทุกประเภทตามระเบียบ ว่าด้วยการพัสดุและรายงานพัสดุดังกล่าวประจำปีงบประมาณหนึ่งๆ ให้พัสดุกองคลังทราบในวันสิ้นปีงบประมาณ

1.2.8 ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

1.2.9 ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

### 1.3 งานธุรการ มีหน้าที่

1.3.1 วางแผน ดำเนินการ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลเกี่ยวกับงานธุรการ

1.3.2 จัดและดำเนินการเกี่ยวกับการพิมพ์เอกสาร หนังสือราชการ สำเนาหนังสือเอกสาร บันทึกข้อความคำสั่ง ประกาศต่าง ๆ ของกองการศึกษา

1.3.3 ตรวจสอบ ตรวจทานหนังสือที่พิมพ์ เรียงหน้าและเย็บเล่มเอกสาร

- 1.3.4 งานสารบรรณ รับ-ส่งหนังสือ เสนอแฟ้ม
- 1.3.5 งานดูแลรักษา จัดเตรียม ประสานงานและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ ติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ
- 1.3.6 งานตรวจสอบแสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารสำคัญของทางราชการ
- 1.3.7 งานสาธารณกุศลของเทศบาลและของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขอความร่วมมือ
- 1.3.8 งานจัดเก็บหนังสือ คำสั่ง ระเบียบ ข้อมูลทางการศึกษา ข้อบังคับ กฎหมายต่าง ๆ ของกองการศึกษา
- 1.3.9 งานการประชุมต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำรายงานการประชุม
- 1.3.10 งานรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและโครงการของงาน/ฝ่าย ต่างๆของกองการศึกษา แล้วจัดทำร่างแผนพัฒนาของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
- 1.3.11 งานรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณของงาน/ฝ่ายต่าง ๆ ของ กองการศึกษา แล้วจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ของกองการศึกษา
- 1.3.12 งานด้านประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและ สวัสดิการต่าง ๆ
- 1.3.13 งานรวบรวมข้อมูลและจัดทำแผนงานของสำนักการศึกษา รวมถึง ตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผน การติดตามผลและรายงาน
- 1.3.14 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
2. งานบริหารการศึกษา มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ ของฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายกิจการโรงเรียนและฝ่ายวิชาการ ประกอบด้วย
- 2.1 งานการเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่
- 2.1.1 งานขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดิมาลาและ ผู้ทำคุณประโยชน์

2.1.2 งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลนคร ที่สังกัดและ  
ไม่สังกัดสถานศึกษา ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย เลื่อน ระดับ สอบคัดเลือกและการ  
คัดเลือก รวมทั้งจัดทำประวัติและบัตรประวัติ

2.1.3 การวางแผนบุคลากรทางการศึกษา

2.1.4 การพัฒนาบุคลากร เช่น การลาศึกษาต่อ การฝึกอบรมสัมมนา  
การศึกษาดูงาน การขอรับทุนการศึกษาและทัศนศึกษานอกสถานที่

2.1.5 การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี

2.1.6 การดำเนินการทางวินัย ร้องเรียนและร้องทุกข์

2.1.7 ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.1.8 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2 งานการศึกษาปฐมวัย มีหน้าที่

2.2.1 จัดการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัย โดยจัดทำหลักสูตรการเรียนรู้และแนว  
การจัดประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัย

2.2.2 ให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่เด็กปฐมวัย

2.2.3 ส่งเสริมพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษาที่เหมาะสม  
กับเด็กปฐมวัย

2.2.4 งานเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2.2.5 จัดทำบันทึก ประเมินผลและรายงานผลการพัฒนาการของเด็ก  
ปฐมวัยให้หน่วยงานและผู้ปกครองทราบ

2.2.6 จัดเก็บข้อมูลสถิติการพัฒนาตามวัยของเด็กปฐมวัย

2.2.7 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3 งานโรงเรียน มีหน้าที่

2.3.1 งานควบคุมดูแลโรงเรียนเทศบาล (จำนวนโรงเรียน จำนวนอาคาร ครู  
นักเรียน)

2.3.2 งานตรวจสอบหลักฐาน เอกสารต่าง ๆ ของโรงเรียน

2.3.3 งานดูแล จัดเตรียมและให้บริการวัสดุอุปกรณ์ คู่มือครู สื่อการสอนแก่  
โรงเรียน

2.3.4 งานจัดตั้งและส่งเสริมสมาคมครู และมูลนิธิต่าง ๆ ตลอดจนการจัดการ  
จัดตั้งกรรมการศึกษาของโรงเรียนและการส่งเสริมการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน

2.3.5 งานเผยแพร่ข่าวสาร เอกสารต่าง ๆ กฎ ระเบียบและนโยบายของทาง  
ราชการอันเกี่ยวกับการดำเนินงานโรงเรียน

2.3.6 งานส่งเสริมสุขภาพอนามัยในโรงเรียน

2.3.7 งานปลูกฝังวินัยและถ่ายทอดวัฒนธรรมของชาติ

2.3.8 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.9 งานตรวจตราสอดส่อง ดูแลความประพฤติของนักเรียน

2.3.10 งานสำรวจเด็กที่มีอายุตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับเพื่อให้เข้าเรียน  
ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

2.3.11 งานเกี่ยวกับเด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ

2.3.12 งานประสานงานกับสถานศึกษา ผู้ปกครองและหน่วยงานอื่น ๆ ที่  
เกี่ยวกับความประพฤติของนักเรียนเป็นรายบุคคล

2.3.13 งานการปรับปรุงแก้ไข เสนอแนะและวางแผนปฏิบัติงาน  
เกี่ยวกับ ความประพฤติของนักเรียนเป็นรายบุคคล

2.3.14 งานลูกเสือ ยุวกาชาดและเนตรนารี

2.3.15 งานจัดทำรายงานการศึกษาและสถิติข้อมูลต่างๆ

2.3.16 งานเกี่ยวกับทะเบียน ประกาศนียบัตรและใบสุทธิ

2.4 งานส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา มีหน้าที่

2.4.1 รับผิดชอบตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติงานของงานส่งเสริมคุณภาพ  
และมาตรฐานหลักสูตรและงานพัฒนาสื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา

2.4.2 จัดทำหลักสูตรที่มีความจำเป็นต่อนักเรียน ผู้สอน

2.4.3 จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ขนบธรรมเนียม  
ประเพณี

2.4.4 งานศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ โดยรวบรวมเอกสารทางวิชาการ เขียน ตำรา ผลิตคู่มือ ตลอดจนสื่อการเรียนการสอนต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานหรือเผยแพร่ หรือ เพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4.5 งานวิเคราะห์วิจัย เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานหรือเผยแพร่ หรือพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4.6 จัดทำส่งเสริม การพัฒนาหลักสูตร โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.4.7 ติดตาม ตรวจสอบการใช้หลักสูตรให้สอดคล้องกับหลักสูตรพื้นฐาน

2.4.8 ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.4.9 ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

3. งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่ ควบคุม ดูแลและ รับผิดชอบการปฏิบัติงานหน้าที่ของฝ่ายการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ฝ่ายส่งเสริม ศาสนาศิลปะและวัฒนธรรม และฝ่ายกิจกรรมเด็กและเยาวชน ประกอบด้วย

3.1 งานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย มีหน้าที่

3.1.1 รับผิดชอบ กำกับ ดูแลงานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย งาน ฝึกและส่งเสริม อาชีพ และงานห้องสมุดพิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา

3.1.2 งานการสำรวจ รวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษานอก วิทยาลัย

3.1.3 งานเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่และวิทยาลัยชุมชน หรือการศึกษา ที่นอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ

3.1.4 งานรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ แก่ประชาชน ทั่วไป

3.1.5 งานการอบรมผู้ปกครอง ดูแลแนะนำการศึกษา การแนะแนวอาชีพและ แก้ไขปัญหาต่างๆแก่ประชาชนทั่วไป

3.1.6 งานส่งเสริมคุณภาพ และควบคุมมาตรฐานการศึกษาผู้ใหญ่

3.1.7 งานควบคุม ตรวจสอบ ติดตามผล การวัดผลและการประเมินผล การศึกษาผู้ใหญ่



- 3.1.8 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- 3.2 งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน มีหน้าที่
- 3.2.1 รับผิดชอบงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน งานกีฬาและนันทนาการ
- 3.2.2 งานพัฒนาเยาวชนให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ
- 3.2.3 งานเกี่ยวกับศูนย์เยาวชน
- 3.2.4 งานควบคุมตรวจสอบ นิเทศติดตามผล วัตถุประสงค์กิจกรรมเยาวชน
- 3.2.5 งานชุมชนต่าง ๆ เช่น การอยู่ค่ายพักแรม
- 3.2.6 งานพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน
- 3.2.7 งานบริการด้านวิชาการอื่นๆ
- 3.2.8 งานติดต่อและประสานงานกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นๆที่  
เกี่ยวข้อง
- 3.2.9 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
- 3.3 งานกีฬาและนันทนาการ มีหน้าที่
- 3.3.1 กำหนดแผนและจัดการแข่งขันกีฬาและการส่งเสริมการออกกำลังกาย  
เพื่อสุขภาพของประชาชน
- 3.3.2 จัดฝึกอบรมด้านกีฬาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป
- 3.3.3 จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและอุปกรณ์การกีฬา
- 3.3.4 การขออนุญาตใช้สนามกีฬา อุปกรณ์การกีฬา และการอำนวยความสะดวก  
สะดวกแก่ผู้ใช้
- 3.3.5 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
- 3.4 งานส่งเสริมประเพณี ศิลปและวัฒนธรรม มีหน้าที่
- 3.4.1 รับผิดชอบงานกิจกรรมศาสนาและงานส่งเสริมประเพณี ศิลปะ  
และวัฒนธรรม
- 3.4.2 กำหนดแผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจกรรมและงานประเพณีท้องถิ่น งาน  
ศิลปหัตถกรรมท้องถิ่น งานส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น และงานอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของ  
ท้องถิ่น

3.4.3 การดำเนินกิจกรรม ส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

3.4.4 การติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน

3.4.5 ประชาสัมพันธ์งานด้านส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

3.4.6 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4. งานศึกษานิเทศก์ มีหน้าที่ ส่งเสริมพัฒนาหลักสูตร การศึกษาปฐมวัย การศึกษาพิเศษ ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่มีความสามารถพิเศษ ส่งเสริมพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา ส่งเสริมความร่วมมือองค์กร เครือข่าย การนิเทศและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมและพัฒนาระบบ หลักเกณฑ์ วิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการประกันคุณภาพในและนอกสถานศึกษา ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยมาตรฐานและการจัดประกันคุณภาพ พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ วางแผนและจัดทำแผนการนิเทศการบริหารและการจัดการศึกษา รายงานผลการนิเทศ ติดตามและประเมินผลการบริหารและการจัดการศึกษารายงานผลการติดตามและตรวจสอบ การใช้งบประมาณเพื่อการจัดการศึกษา ประสานงานความร่วมมือกับคณะกรรมการการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการจัดการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการวิจัยและประเมินผลการศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาเครื่องมือการวัดและประเมินผลทางการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการวัดและประเมินผลทางการศึกษา ทดสอบทางการศึกษา ส่งเสริมพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษาประสานความร่วมมือเผยแพร่และการใช้สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา พัฒนาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยการพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา นิเทศ ติดตามและประเมินผลระบบบริหารและการจัดการศึกษา ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย การพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาระบบการนิเทศภายในสถานศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนเครือข่ายการนิเทศของสถานศึกษา นิเทศ ติดตาม การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารและการจัดการศึกษา

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยในประเทศ

ไพโรจน์ ทองพู (2551 : 55-57) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ ทรรศนะของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมและรายด้าน ทุกด้าน มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก โดยอันดับแรก คือ งานการศึกษาปฐมวัย รองลงมางานบริหารทั่วไป งานประเพณี ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม งานแผนและวิชาการ งานกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และอันดับสุดท้าย คือ งานสังคมสงเคราะห์ (เบี่ยงชีพ) ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีทรรศนะต่อการบริหารงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ในภาพรวมแตกต่างกัน ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีทรรศนะต่อการบริหารงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ในภาพรวมแตกต่างกัน ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีทรรศนะต่อการบริหารงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ในภาพรวมแตกต่างกัน ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีทรรศนะต่อการบริหารงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

อุดมพรพรรณ นิตินันท์ (2551 : 80-81) ได้ศึกษาเกี่ยวกับทรรศนะของครูสังกัดเทศบาลเมืองวารินชำราบ ที่มีต่อการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณ ผลการวิจัยพบว่า ทรรศนะของครูที่มีต่อการบริหารงานของกองการศึกษา โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ทรรศนะของครูมีคะแนนอยู่ในระดับมาก ทั้ง 3 ข้อ เรียงลำดับคะแนนเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการบริหารบุคคล มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านการบริหารงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารวิชาการ มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด การเปรียบเทียบทรรศนะของครูสังกัดเทศบาลเมืองวารินชำราบที่มีต่อการบริหารงานของกองการศึกษา เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าโดยรวมและรายด้าน จำแนกตามสถานภาพด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงานของครู ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ณรงค์ โตแหยม (2552 : 86-89) ได้ทำการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัย ผลการวิจัยพบว่า คุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัย ทั้ง 5 ด้าน มีคุณภาพอยู่ในระดับดี แนวทางการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัย มีดังนี้ ด้านหลักสูตร ควรมีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นระบบและต่อเนื่องโดยศึกษาสภาพปัญหา ความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น ลดเนื้อหาในสาระต่าง ๆ ให้น้อยลงความเหมาะสมกับวัยของนักเรียน ด้านกระบวนการเรียนรู้ ควรจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล กระตุ้นให้ผู้เรียนได้รู้จักการวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ คิดสร้างสรรค์ การนำภูมิปัญญาท้องถิ่น มาใช้ในกิจกรรมโดยบูรณาการระหว่างกลุ่มสาระ ด้านครูผู้สอน ควรมีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยให้รางวัลในโอกาสอันควรการให้ความเป็นธรรม การสร้างบรรยากาศในการเรียน หรือทำกิจกรรม และส่งเสริมให้มีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน ควรมีการจัดตั้งชมรม หรือมีการตั้งชมรม หรือสมาคมผู้ปกครองมีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

วุฒิวัดน์ อนันต์พุฒิเมธ (2552 : 129-130) ได้วิจัย เรื่อง คุณภาพการบริหารจัดการการศึกษาของ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร กลุ่มตัวอย่าง คือ คณะผู้บริหารเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา หัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ของกองการศึกษา และผู้อำนวยการและ กรรมการบริหารโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองกำแพงเพชรทั้ง 4 แห่ง โดยทำการคัดเลือกกลุ่ม ตัวอย่างเฉพาะเจาะจง เก็บข้อมูลโดยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า ด้านการบริหารจัดการศึกษา เทศบาลเมืองกำแพงเพชร มีการกำหนด โครงสร้างองค์กรภายในเพื่อรับผิดชอบการจัดการด้านการศึกษา โดยมีแผนพัฒนาการจัดการศึกษา และมีหน่วยงานทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ด้านการมีส่วนร่วมทางการศึกษา พบว่า มีการดำเนินงานวิชาการ และเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนในสังกัด นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่าง ครบถ้วนและเหมาะสม และด้านคุณภาพของโรงเรียนในสังกัด พบว่า โรงเรียนในสังกัดเทศบาลยัง ขาดบุคลากรทางด้านวิชาการที่มีความรู้และ

ความชำนาญเฉพาะด้าน ส่งผลให้นักเรียนในสังกัด เทศบาลมีคุณภาพด้านการศึกษาน้อยกว่า โรงเรียนในสังกัดอื่น แต่ทั้งนี้พบว่า ได้จัดสรรงบประมาณ และสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อส่งเสริม การเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลให้มี ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ขวัญหญิง สอนเสือ (2553 : 119-130) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนาการดำเนินงาน ตามหน้าที่ในพระราชบัญญัติเทศบาลของเทศบาลตำบลสามเงา จังหวัดตาก ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินงานของกองการศึกษา ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง บุคลากรไม่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานที่ทันสมัย และขาดงบประมาณ ในการส่งเสริมและพัฒนาการให้ความช่วยเหลือประชาชน แนวทางการ พัฒนาการดำเนินงาน ในภาพรวม พบว่า ควรพัฒนาผู้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ ให้มีศักยภาพในการ ปฏิบัติงาน จัดให้มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย สร้างการมีส่วนร่วม ส่งเสริมความ เข้มแข็งเครือข่ายสตรี ปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม ส่งเสริมกิจกรรม ด้านการกีฬา ด้านนันทนาการให้แก่เด็กและเยาวชน ส่งเสริมให้มีศูนย์กลางการจำหน่ายสินค้า ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลและปรับปรุงการประกอบอาชีพให้กับผู้พิการและผู้สูงอายุ ปรับปรุงสิ่ง สาธารณูปโภคให้มีคุณภาพ ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ส่งเสริมการเรียนการสอน ภาษาอังกฤษ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

นพรดา สมใจ (2554 : 76-78) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ การนำเสนอแนวทางการ บริหารงานกองการศึกษาเทศบาลตำบล จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า สภาพการ บริหารงานกองการศึกษา โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก การประเมินแนวทางการ บริหารงานกองการศึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 7 คน ผลการวิจัยพบว่า ในด้านความเหมาะสม ด้านความถูกต้องครอบคลุม ด้านความเป็นไปได้ และด้านความเป็นประโยชน์ มีค่าเฉลี่ยโดยรวม และรายข้ออยู่ในระดับมาก สามารถนำแนวทางไปใช้ในการพัฒนาการบริหารงานกองการศึกษา เทศบาลตำบล จังหวัดอุดรธานี

รังสรรค์ ไผ่กิ่ง (2554 : 59-60) ได้ศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษา ปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาล ในภาคตะวันออกเฉียง

และเพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงาน ระหว่างผู้บริหารการศึกษาเทศบาลในเขตที่ตั้งเทศบาล มีวุฒิการศึกษา และมีประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ ปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในระดับมาก โดยผู้บริหารที่อยู่ในเขตและนอกเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ผู้บริหารที่มีวุฒิปริญญาตรี และผู้บริหารที่มีประสบการณ์น้อย มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาลอยู่ในระดับมาก ส่วนผู้บริหารการศึกษาที่มีคุณวุฒิสองกว่าปริญญาตรี และผู้บริหารที่มีประสบการณ์มากมีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และผู้บริหารการศึกษาเทศบาลส่วนใหญ่เสนอแนะการแก้ปัญหาการบริหารงานของกองการศึกษาเทศบาล ทุกงานโดยการส่งเสริมความรู้ ความสามารถด้วยการให้การอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

สุทัศน์ ภัคดีการ (2554 : 133-143) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาการดำเนินงานด้านแผนงานและวิชาการ และด้านกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่งเสริมกีฬาของส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่าสภาพการดำเนินงานด้านแผนงานและวิชาการ และด้านกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่งเสริมกีฬาของส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดกำแพงเพชร พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ด้านกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่งเสริมกีฬา รองลงมาได้แก่ ด้านแผนงานและวิชาการ อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาการดำเนินงานด้านแผนงานและวิชาการ และด้านกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่งเสริมกีฬาของส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดกำแพงเพชร พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ ด้านกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่งเสริมกีฬา อยู่ในระดับปานกลาง และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ด้านแผนงานและวิชาการ อยู่ในระดับปานกลาง และแนวทางพัฒนาการดำเนินงานด้านแผนงานและวิชาการ และด้านกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน และส่งเสริมกีฬาของส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดกำแพงเพชรได้แก่ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับการวัดและประเมินผล

โครงการ (Project evaluation) โดยเฉพาะวิธีการสร้างตัวชี้วัด (KPI) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล เพื่อใช้ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน การสร้างเครือข่ายเยาวชน (Networking) โดยมุ่งแสวงหาเทคนิคและเครื่องมือในการสร้างเครือข่ายเด็กและเยาวชน การจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนประจำตำบล และจัดตั้งศูนย์พัฒนากีฬาตำบล

แพน อุดแน่น (2555 : 121-128) ได้ศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวทางพัฒนาการบริหารสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดตาก : กรณีศึกษาโรงเรียนที่รับโอนจากโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดตาก พบว่า การบริหารสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติมากที่สุด ได้แก่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ปัญหาการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดตาก พบว่า ปัญหาการบริหารสถานศึกษาที่มากที่สุด ได้แก่ งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม แนวทางพัฒนาการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดตาก งานวิชาการ พบว่า ฝ่ายบริหาร ครูผู้สอน ผู้ปกครอง และกรรมการสถานศึกษา ควรจัดกิจกรรมพัฒนาทักษะของนักเรียนทางด้านสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีใหม่ๆ งานบุคลากร พบว่า ควรเพิ่มงบประมาณสำหรับจัดกิจกรรมส่งเสริมความ ประพฤติ ระเบียบวินัย และจริยธรรม ของบุคลากร งานธุรการ การเงินและพัสดุ พบว่า ควรเพิ่มช่องทางและระยะเวลาการประชาสัมพันธ์ด้านงานธุรการ การเงินและพัสดุ ให้มากขึ้น งานกิจการนักเรียน พบว่า ควรเปิดโอกาสให้นักเรียนและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรม การป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม พบว่า ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบสำหรับดูแล ตรวจสอบ และซ่อมบำรุง เกี่ยวกับห้องน้ำ/สุขา ห้องต่างๆ และอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า งานความสัมพันธ์กับชุมชน พบว่า จัดกิจกรรมการให้ บริการวิชาการ แก่ชุมชน เป็นประจำ และเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษา และที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนให้มากขึ้น

เชวงศักดิ์ เทวะสิงห์ (2557 : 148-149) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของนักวิชาการศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม

ผลการศึกษาพบว่า สภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของนักวิชาการศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีสองด้านที่อยู่ในระดับปานกลางและอยู่ในระดับน้อย เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านบริหารการศึกษา และด้านศึกษานิเทศก์

### งานวิจัยต่างประเทศ

เรย์โนลด์ (Raynold. 1998 : 50) ได้ทำการศึกษาเรื่อง องค์ประกอบสำคัญในการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพในสหราชอาณาจักร โดยศึกษาถึงลักษณะของครูที่มีประสิทธิภาพ และองค์ประกอบสำคัญของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพว่ามีลักษณะอย่างไร ผลการวิจัยพบว่า ครูควรใช้สื่อการสอนที่หลากหลาย ให้นักเรียนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ สอนโดยยึดหลักความแตกต่างระหว่างบุคคล ไม่ใช่สอนตามหนังสือ และโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้น ครูหรือบุคลากรของโรงเรียนควรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การจัดการเรียนการสอนที่ท้าทายความสามารถมีการจัดสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างครูและนักเรียน มีการบันทึกผลการเรียนเพื่อพัฒนาและให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

ไคล์ (Kline. 2000 : 568-571) ได้ทำการศึกษาความคิดเกี่ยวกับการเรียนการสอนคณิตศาสตร์สำหรับเด็กวัยอนุบาลแห่งหนึ่งโดยการสัมภาษณ์ครูผู้สอนระดับอนุบาล พบว่า นอกจากการที่ครูจะมีส่วนในการจัดเตรียมกิจกรรม การเรียนการสอนคณิตศาสตร์แล้วนั้น ผู้ปกครองยังมีส่วนเป็นอย่างมากในการให้การสนับสนุนให้เวลาในการทำกิจกรรมคณิตศาสตร์ร่วมกับเด็กและนอกจากนี้ ครูผู้สอนควรมีส่วนในการสนับสนุนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการสอนคณิตศาสตร์สำหรับเด็กวัยอนุบาลซึ่งกันและกันอีกด้วย

บั๊ก (Bugg. 2001 : 4330-Abstracts) ได้ศึกษาประสิทธิผลของโปรแกรมการประกันคุณภาพการศึกษาและการวางแผนปรับปรุงโรงเรียน ของคณะกรรมการศึกษาแห่งรัฐ อิลลินอยส์ อันเป็นตัวช่วยในการพัฒนากระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระบบในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของรัฐ ในการศึกษาซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้ทราบกระบวนการปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง แบ่งการดำเนินการศึกษาออกเป็น 3 ระยะ แต่ละระยะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลต่างกัน ผลการศึกษาปรากฏดังนี้ ก่อนนำโปรแกรมการ



ประกันคุณภาพการศึกษาและการวางแผนการปรับปรุงโรงเรียนเข้ามาใช้ โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายไม่เคยมีโครงสร้างที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อปรับโรงเรียนมาก่อน ในขณะที่โรงเรียนในชนบทสามารถใช้กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาอันเป็นตัวช่วยในการพัฒนาโครงสร้างการปรับปรุงโรงเรียนซึ่งจัดทำขึ้นอย่างเป็นทางการได้แล้วนั้น โรงเรียนในเมืองยังไม่สามารถนำวิธีการดำเนินงานดังกล่าวมาใช้ให้ประสบความสำเร็จได้ โปรแกรมการประกันคุณภาพการศึกษาส่งผลทางบวกต่อกลยุทธ์การสอนที่ใช้ในโรงเรียน ถึงแม้ว่าโปรแกรมการประกันคุณภาพการศึกษาจะปรากฏว่า ความสำเร็จในการช่วยเหลือโรงเรียน ในด้านการบอกลักษณะของประเด็นปัญหาการปรับปรุงโรงเรียน แต่อาจจะถูกโต้แย้งได้ว่า ในสภาพแวดล้อมบางสภาพอาจจะไม่มีการจัดทำโครงสร้าง เพื่อให้โรงเรียนได้กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จได้ กรอบงานประกันคุณภาพการศึกษามีศักยภาพมากพอที่จะช่วยให้โรงเรียนได้พัฒนาวัฒนธรรมการปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่องได้

หวู่ (Wu. 2004 : 259-Abstracts) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินการพัฒนาระบบสารสนเทศแบบต่อเนื่อง เพื่อพัฒนารูปแบบการประเมินการอ้างอิงทั้งเดิม รูปแบบการประเมินประกอบด้วย 3 ด้าน คือ เป้าหมายขององค์กร องค์กรประกอบของระบบ และขั้นตอนการประเมินพัฒนาแต่ละด้าน ให้กรอบองค์ประกอบของการประเมินแบบประสมประสานในด้านอื่น ๆ ด้วยคือ เพื่อรวมกันแล้วด้านต่าง ๆ เหล่านี้ จะประกอบเป็นกลไกหรือระเบียบวิธีในทุก ๆ ด้านระเบียบวิธีการก็ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยองค์กรใช้รูปแบบการอ้างอิง กลุ่มผู้วิจัยได้พิสูจน์ยืนยันรูปแบบนี้ด้วยโครงการพัฒนาระบบที่ศูนย์ TAFA โดยใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วมรูปแบบนี้ได้พิสูจน์แล้วว่าสามารถนำทางการประเมินต่อเนื่องและผลในกระบวนการที่เป็นระบบและมีประสิทธิผลและราคาที่เหมาะสมได้ ผลดังกล่าวได้ทดลองซ้ำอีก 3 ครั้ง ที่สถาบัน RPI ที่เวสต์พอยต์และที่สถาบัน ROT ถึงขอบเขตการศึกษาโดยใช้การสัมภาษณ์ ดังนั้น รูปแบบนี้จึงแสดงให้เห็นความสมบูรณ์และความดีในด้านการอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการอุดมศึกษาด้านการทหารการวิจัยต่อไปจึงเป็นความหวังที่จะให้แนวคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับรูปแบบเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กว้างขวางขึ้นในด้านการพัฒนาสารสนเทศ การประเมินและการจัดการโครงการเหนือระดับอุดมศึกษาได้

อברהโมวิทซ์ (Abramowitz. 2004 : 135) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการวางแผนและการปฏิบัติการในการปฏิรูปโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาปัญหาในการวางแผนและปฏิบัติการในการปฏิรูปโรงเรียนทั้งระบบ ในทัศนคติของผู้บริหาร ครู และผู้ปกครอง ผลการวิจัยพบว่า ครูใหญ่สามารถที่จะส่งเสริมศักยภาพของการเรียนรู้ของบุคคลในองค์กรที่จะผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโรงเรียน ได้โดยวิธีการลดหย่อนความตึงเครียด และความขัดแย้งในโรงเรียน การนำเอาระบบการทดสอบที่เคร่งครัดและปฏิรูปโรงเรียนมาใช้ในเวลาเดียวกันจะเป็นการเพิ่มภาระงานของครู และทำให้ลดหย่อนประสิทธิภาพของครูในการปฏิรูป ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการปฏิรูปโรงเรียน สรุปผลของงานวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่า ภาวะผู้นำของครูใหญ่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปโรงเรียนให้เกิดผลสำเร็จ โดยที่ครูใหญ่เป็นผู้ขับเคลื่อนให้เกิดการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งระหว่างครูในโรงเรียนด้วยกัน รวมถึงเครือข่ายระหว่างครูและบุคคลต่าง ๆ ในชุมชน โดยผลักดันให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ ตลอดจนมีการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนในด้านอาชีพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาผลการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า แนวทางการพัฒนาการบริหารงานของกองการศึกษา เป็นภาระงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนให้มีคุณภาพสามารถดำเนินชีวิตบนความเปลี่ยนแปลงของโลก และเทคโนโลยีทันสมัยได้ จึงเป็นการยากที่จะกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ทุกคนต้องมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ครู อาจารย์ และบุคลากรในโรงเรียน หรือผู้ปกครองนักเรียน เยาวชน หรือประชาชนในชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้องโดย อ้อม คือ วัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเทศบาลเข้ามามีบทบาทอย่างมากในด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เพราะเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับการถ่ายโอนภารกิจงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จากกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สาเหตุเนื่องมาจากงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นงานบริการสาธารณะที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนทุกคน ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และเทศบาลจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนางานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น แต่การที่จะทำให้ภารกิจด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ยังขึ้นอยู่กับ

ปัจจัยภายนอกและภายในอีกหลายด้าน ได้แก่ งบประมาณ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชื่อมั่นของประชาชน ความร่วมมือของประชาชนและชุมชน บุคลากรทางการศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่น และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงจะประสบความสำเร็จได้

ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จึงมีความสนใจที่จะศึกษา แนวทางการพัฒนาการบริหารงานของกองการศึกษา เทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาการบริหารงานของกองการศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านแผนงานและโครงการ ด้านงานบริหารการศึกษา ด้านงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านงานศึกษานิเทศก์ เพื่อเป็นข้อมูลให้กับหัวหน้างาน คณะผู้บริหารและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนางาน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY